# A REFORMA AGRÁRIA E O SISTEMA DE JUSTIÇA

Ministério Público Federal

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

MPF
Ministério Público Federal

# A REFORMA AGRÁRIA E O SISTEMA DE JUSTIÇA

Ministério Público Federal
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

# A REFORMA AGRÁRIA E O SISTEMA DE JUSTIÇA

Brasília
MPF
2019

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

B823r

Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

A reforma agrária e o sistema de justiça – Brasília : MPF, 2019.

473 p. : gráfs. color.

Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossas-publicacoes/a-reforma-agraria-e-o-sistema-de-justica-2019.

ISBN: 978-85-85257-50-7.

1. Reforma agrária – Brasil. 2. Função social da propriedade. 3. Posse da terra. 4. Política agrária - Brasil. 4. Ministério Público Federal – atuação. I Título.

CDD 342.1249

Elaborado por Isabella de Oliveira – CRB 1/3131

**Composição do Grupo de Trabalho Reforma Agrária**

Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

Julio José Araujo Junior (PRM/São João de Meriti/RJ)
Coordenador

Luana Garcez Stein
Assessora do GT

Daniel Medeiros Santos (PRM/Redenção/PA)

Domingos Sávio Dresch da Silveira (PGR)

Isadora Chaves Carvalho (PRM/Redenção/PA)

Jorge Luiz Ribeiro de Medeiros (PRM/Rio Verde/GO)

Michele Diz Y Gil Corbi (PR/AM)

Patrícia Daros Xavier (PRM/Santarém/PA)

Raphael Luís Pereira Beviláqua (PRDC/RO)

Sadi Flores Machado (PRM/Altamira/PA)

Thales Cavalcanti Coelho (PRM/Araguaína/TO)

**Normalização Bibliográfica**
Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa (Cobip)

**Planejamento visual e diagramação**
Bianca Prado / Secretaria de Comunicação Social

**Revisão**
Ana Paula Rodrigues de Azevedo / Secom
Fernanda Souza / Secom

**Procuradoria-Geral da República**
SAF Sul Quadra 4 Conj. C
CEP 70050-900 Brasília – DF
Telefone: (61) 3105-5100
www.mpf.mp.br/pgr

# Sumário

# Apresentação

A publicação que ora se apresenta é fruto de um esforço do Grupo de Trabalho Reforma Agrária da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) em organizar a reflexão que se vem produzindo sobre o tema, de modo a fazê-lo avançar.

A despeito do regime de direitos da Constituição de 1988, e do forte investimento que esse documento faz em uma sociedade mais justa e mais igual, a estrutura agrária no Brasil segue fortemente concentrada, sendo talvez o dado mais eloquente das profundas assimetrias que marcam historicamente este país. De resto, essa concentração vem acompanhada de uma noção hegemônica quanto ao aproveitamento dos recursos naturais, e o Poder Público pouco avança para alterar esse quadro, enfrentando com responsabilidade questões centrais como reforma agrária, violência no campo, agricultura familiar e agrotóxicos.

Mas o sistema de Justiça também contribui bastante para a persistência desse cenário, com o seu grande apego à figura jurídica da propriedade privada, sem a ela agregar a sua necessária função social. E, com isso, a um só tempo, aceita com muita benevolência argumentos contra a desapropriação, criminaliza movimentos que lutam pela reforma agrária, e, ainda que seja, em tese, um elemento indiferente na definição processual da posse, acaba por decidir com esse enfoque exclusivo.

Esse é o pano de fundo da obra ***A reforma agrária e o sistema de Justiça*** e a razão da perspectiva multidisciplinar que a atravessa, envolvendo atores provenientes do Poder Público, de movimentos sociais e de instituições e órgãos governamentais. Os artigos, selecionados a partir de edital público divulgado pela PFDC, foram elaborados por advogados, procuradores da República e federais, acadêmicos, professores e militantes de movimentos sociais. De modo a conferir certo viés prático ao debate, incluiu-se na publicação a atuação da PFDC nos últimos três anos, por meio de notas técnicas, recomendações e dois roteiros de atuação para combate à violência no campo. Com idêntico objetivo, foi inserida a Recomendação nº 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que trata de soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

O propósito, como anunciado de início, foi compilar experiências diferentes que possibilitassem maior capacidade argumentativa nas lides envolvendo o acesso à terra e à democratização de seus usos. Mas a obra acabou por superar a sua intenção original. Se, no momento de sua concepção, o norte era a efetivação de direitos previstos no texto constitucional, a atualidade apresenta novos desafios. Estão em curso propostas legislativas para acabar com a noção de "função social da propriedade", a despeito de sua fundamentalidade no desenho constitucional, além da desestruturação dos órgãos responsáveis por essa política.

De modo que, ao fim e ao cabo, espera-se que essa publicação seja mais uma ferramenta para a defesa da Constituição de 1988 e de seus objetivos.

Deborah Duprat

**Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira**
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

# REFORMA AGRÁRIA E ASPECTOS HISTÓRICOS

# A Apropriação do Território no Brasil Colonial

*Maurício de Almeida Abreu*[1]

**Resumo:** O território de hoje ainda se rege bastante por normas instituídas no passado e, sem entendê-las, não seremos capazes de compreender bem os espaços atuais, nem poderemos intervir eficazmente sobre eles, seja para melhorá-los, seja para modificá-los. O presente trabalho pretende avançar nessa direção. Seu objetivo maior é o de lançar luz sobre os fundamentos históricos da apropriação territorial do país, indicando, na medida do possível, como esse processo evoluiu. A partir de uma discussão sobre as origens medievais do sistema sesmarial português, aborda-se a seguir como o sesmarialismo acabou tomando feições peculiares na colônia brasileira. As formas de apropriação da terra urbana, bastante desconsideradas nos estudos da formação territorial brasileira, são também estudadas. O trabalho se encerra com uma discussão das medidas legais que o Estado adotou para controlar um processo de apropriação territorial que cada vez mais lhe fugia das mãos, muitas das quais ainda estão em vigência. As formas jurídicas, não materiais, que presidiram o processo de apropriação territorial no Brasil colonial fazem valer os seus efeitos até hoje. Sem compreendê-las bem, não conseguiremos pensar adequadamente o espaço brasileiro atual, nem seremos capazes de contextualizar bem as questões territoriais que emergem concretamente aqui e ali, no campo e nas cidades.

**Palavras-chave:** Espaço. Formas jurídicas. Geografia-histórica.

**Abstract:** Today's territory is still largely governed by rules instituted in the past, and without understanding them we will not be able to understand current spaces well, nor can we effectively intervene over them, either to improve them or to modify them. The present work intends to contribute in this direction. Its main objective is to shed light on the historical foundations of the country's territorial appropriation, indicating, as far as possible, how this process has evolved over time. From a discussion of the medieval origins of the Portuguese "sesmarial" system, we discuss next how "sesmarialismo" ended up taking peculiar features in the Brazilian colony. The forms of urban land appropriation, largely disregarded in the studies of Brazilian territorial formation, are also studied. The paper concludes with a discussion of the legal measures that the State eventually adopted to control a process of territorial appropriation that was increasingly fleeing from its hands, many of which are still in force today. The non-material juridical forms that presided over the process of territorial appropriation in colonial Brazil assert their effects to this day. Without understanding them well, we will not be able to adequately think about the current Brazilian space, nor will we be able to contextualize well the territorial issues that emerge concretely here and there, in the countryside and in the cities.

**Keywords:** Space. Legal forms. Historical geography.

1. Maurício de Almeida Abreu foi professor titular do Departamento de Geografia da UFRJ até o ano de seu falecimento, 2011. Pesquisador 1-A do CNPq, autor do livro *Geografia histórica do Rio de Janeiro – 1502 a 1700*, publicado em 2010, ao qual dedicou quinze anos de pesquisa, no Brasil e no exterior.

O peso da história ainda se faz sentir bastante no Brasil. Às vésperas de entrarmos no século XXI, somos volta e meia lembrados de que muitos problemas do país têm origens distantes no tempo e nos acompanham desde os primórdios da colonização. Também não são poucas as ocasiões em que nos deparamos com linguagens barrocas e com termos antigos e estranhos, incompreensíveis até mesmo para o cidadão esclarecido, mas que ainda continuam a ser utilizados, notadamente nos meios jurídicos. E é com espanto ainda maior que descobrimos que muitos desses "anacronismos" são ainda bastante atuais e continuam a fazer sentir o seu peso na estrutura social do país.

A organização territorial é um campo fértil para a descoberta dessas heranças do passado. A estrutura agrária injusta do país é sempre relacionada ao *sistema sesmarial* que vigorou em outros tempos. Ao vendermos um imóvel, não raro descobrimos que somos foreiros a algum *senhorio*, que somos *enfiteutas*, e que devemos pagar um *laudêmio* para podermos alienar nosso domínio *útil*. E o que falar das tentativas da União de cobrar taxas de ocupação dos que possuem *terrenos de marinhas*? Mesmo nas avançadas propostas que defendem uma reforma urbana, fala-se da importância de garantir o *direito de preempção*.

Os exemplos são inúmeros. Todos eles indicam que o território de hoje ainda se rege bastante por normas instituídas no passado e que, sem entendê-las, não seremos capazes de compreender bem os espaços atuais, nem poderemos intervir eficazmente sobre eles, seja para melhorá-los, seja para modificá-los.

O presente trabalho pretende avançar nessa direção. Seu objetivo maior é o de lançar luz sobre os fundamentos históricos da apropriação territorial do país, indicando, na medida do possível, como esse processo evoluiu. A ênfase do estudo é sobre o período colonial. Ficará claro, entretanto, que o que será discutido aqui produz efeitos até hoje.

## 1 BUSCANDO AS ORIGENS: A APROPRIAÇÃO TERRITORIAL EM PORTUGAL

As formas de apropriação territorial introduzidas no Brasil a partir do século XVI têm sua origem na idade média ibérica, mais especificamente no processo de reconquista cristã dos territórios ocupados pelos sarracenos. A reconquista foi um processo lento, que progrediu do norte para o sul, e que durou oito séculos. Um processo que, não raro, resultou na reapropriação de territórios quase que vazios, abandonados por mouros em fuga. Para assegurar as vitórias cristãs, tornou-se necessário aproveitá-los economicamente e garantir a sua defesa militar (RAU, 1982, p. 27-28). É nesse contexto que surgiram na península, e muito especialmente em Portugal, formas de apropriação territorial anômalas àquelas que predominavam no regime senhorial medievo (MARQUES, 1975, p. 543).

Os territórios sucessivamente ganhos dos mouros pertenciam aos soberanos por *título originário*, isto é, por *direito de conquista*. Entretanto, para facilitar a sua ocupação, os reis logo transferiram grande parte deles a particulares, e muito especialmente à nobreza guerreira. Surgiu então a presúria, que nada mais foi do que a "divisão tumultuária" das terras pelos vencedores (RAU, 1982, p. 28-57).

A progressão da reconquista acabou por extinguir a presúria. A ordem social passou a não mais tolerar esse sistema, que nem sempre levava à fecundação da terra pelo trabalho. Concomitantemente à sua desintegração, dois outros processos, fundamentais para a história portuguesa, tiveram lugar. O primeiro foi a autonomização política do país em relação ao reino de Leão; o segundo consistiu no desenvolvimento do poder local, surgindo então os *conselhos municipais* (ou *concelhos*, segundo a grafia lusa). Foi a partir deles que o povoamento definitivo das terras reconquistadas pôde ser concretizado, garantindo-se assim a consolidação territorial do país (RAU, 1982, *passim*).

Os conselhos municipais multiplicaram-se em Portugal a partir do século XII. Passou a ser comum dotá-los de um patrimônio territorial, às vezes concedido por algum proprietário local interessado na consolidação do povoamento do lugar ou, o que foi mais comum, instituído pelo rei por meio de *cartas de foral* (RAU, 1982, Cap. II). Já no início do século XIII toda a terra em Portugal havia se tornado *dominial*, isto é, estava sob o domínio direto de alguma autoridade. Destacavam-se aí (SERRÃO, 1975, *passim*):

(1) os bens da Coroa, indivisos e inalienáveis, patrimônio do Estado;

(2) os bens pessoais do rei (os chamados *reguengos*);

(3) as terras da nobreza, do clero, das ordens monásticas e das ordens militares;

(4) algumas *propriedades alodiais*, livres de direitos e de deveres senhoriais;

(5) as *terras de natureza comunal*, em geral concedidas pelo rei aos habitantes dos conselhos, e que se subdividiam em: *(a) terras dos conselhos*, de propriedade administrativa dos governos locais e que podiam ser por eles distribuídas aos seus "vizinhos"; e *(b) baldios*, terras de usufruição comum, insusceptíveis de individualização, destinadas à pastagem do gado e à obtenção de lenhas.

É na distribuição das *terras dos conselhos* que está a origem do *sistema sesmarial*, uma forma de apropriação territorial que se difundiu pelo sul de Portugal a partir do século XIII e que se converteu em verdadeira política de povoamento.

### 1. 1 Sesmarias medievais portuguesas

A instituição de um conselho municipal implicava a necessidade da distribuição de suas terras pelos moradores. Para coibir pretensões territoriais desmesuradas, generalizou-se nessa época a utilização de uma variante do antigo instrumento greco-romano da enfiteuse, que ficou conhecida como *sesmaria*.

A *enfiteuse* (ou *aforamento*) é um contrato de alienação territorial que divide a propriedade de um imóvel em dois tipos de domínio: o *domínio eminente*, ou *direto*, e o *domínio útil*, ou *indireto*. Ao utilizar um contrato enfitêutico, o proprietário de pleno direito de um bem não o transfere integralmente a terceiros. Apenas cede o seu domínio útil, isto é, o direito de utilizar o imóvel e de nele fazer benfeitorias, retendo entretanto para si o domínio direto, a propriedade em última instância. Em troca do domínio indireto que lhe é repassado, o outorgado aceita uma série de condições que lhe são impostas, e obriga-se também a pagar uma pensão anual (ou *foro*) ao proprietário do domínio direto, razão pela qual se transforma em *foreiro* deste último. Não cumprindo o foreiro as condições do contrato, o domínio útil reverte ao detentor do domínio direto.

O que singularizava a sesmaria do tradicional contrato enfitêutico era um único detalhe: ao contrário da obrigatoriedade de pagamento de um foro (que às vezes também ocorria), o que se exigia era o cultivo da terra num tempo determinado. Não sendo satisfeita essa condição, o detentor do domínio eminente (um conselho municipal, por exemplo) poderia retomar o domínio útil da gleba (então chamada de *casal*) e outorgá-lo a outros. Buscava-se com isso garantir o uso produtivo da terra e o sucesso do esforço de povoamento.

A origem do nome sesmaria está ligada à organização territorial dos conselhos. Para melhor distribuir os casais, passou-se a dividir as terras dos conselhos em *sesmos*, ou sextas partes. A fim de evitar injustiças nas doações e fiscalizar o cumprimento das condições legais, era indicado um *homem bom* (um cidadão) para cada sesmo, exigindo-se a sua presença ali durante um dos dias úteis da semana. Os sesmos ficaram então conhecidos como sesmos de segunda-feira, de terça-feira etc., e os delegados municipais tomaram a denominação de *sesmeiros*. Por sua vez, as terras que eles concediam ficaram conhecidas como *sesmarias* (RAU, 1982, p. 47-57). Utilizadas depois para povoar os reguengos e as terras da Igreja e da nobreza, as sesmarias foram assim mais uma forma de apropriação do que de propriedade (MARQUES, 1975, p. 543).

Em meados do século XIV, com o progresso do povoamento, poucas eram as glebas ainda disponíveis, mas a eclosão da peste negra e a elevação dos salários artesanais urbanos logo levaram a um crescente êxodo rural. As *terras maninhas* (terrenos incultos de propriedade particular) tornaram-se então mais numerosas, causando diminuição de renda e decréscimo da produção de grãos. Para combater essa situação, a Coroa

promulgou então "uma das primeiras leis agrárias da Europa que mereça tal nome" (RAU, 1982, Cap. V).

A *lei das sesmarias*, assinada por D. Fernando em 1375, foi na realidade uma lei violenta, que não teve com o antigo sistema sesmarial senão um ponto de contato: a obrigatoriedade de cultivo como condição de posse da terra e a expropriação da gleba ao proprietário que a deixasse inculta. No mais, tudo nela era coação, pois seu objetivo maior era obrigar os trabalhadores rurais a permanecer no campo (RAU, 1982, p. 87). É importante notar, entretanto, que ela introduziu um elemento importante na legislação da época, já que restituiu ao Estado o princípio da não absolutização da terra, outorgando-lhe o domínio eminente sobre todo o território, o que abria caminho para combater o latifúndio e expropriar qualquer propriedade que não fosse aproveitada no tempo convencionado (SMITH, 1990; MARQUES, 1975, p. 544; RAU, 1982, Cap. VI).

Toda a legislação sobre sesmarias foi incorporada, em 1446, às Ordenações Afonsinas (Livro IV, Título 81), e mantida, com poucas alterações, nas Ordenações Manuelinas (Livro IV, Título 67), de 1521, e nas Ordenações Filipinas (Livro IV, Título 43), de 1603. Com a expansão marítima portuguesa, o instituto da sesmaria foi transposto para as conquistas (como, de resto, toda a estrutura jurídica lusa). Grande viabilizador do processo de apropriação do território brasileiro, é impossível entender o período colonial sem que se faça referência ao sistema sesmarial, que só foi abolido às vésperas da Independência. Todavia, seu impacto sobre a estrutura fundiária do país faz-se sentir até hoje.

## 2 A TRANSPOSIÇÃO DO SISTEMA SESMARIAL PARA O BRASIL

A Coroa Portuguesa tomou posse do território brasileiro por *aquisição originária*, isto é, por *direito de conquista* (CIRNE LIMA, 1954, p. 89). Por essa razão, todas as terras "descobertas" passaram a ser consideradas como terra virgem sem qualquer senhorio ou cultivo anterior, o que permitiu que a Coroa pudesse traspassá-las a terceiros, visando com isso a assegurar a colonização.

A carta patente dada a Martim Afonso de Souza é unanimemente considerada como o primeiro documento sobre sesmarias do Brasil. Na realidade, Martim Afonso trouxe consigo três cartas régias. A primeira outorgava-lhe "grandes poderes", nomeando-o capitão-mor da armada e de todas as terras que fossem descobertas, com plena jurisdição sobre as pessoas que com ele seguissem, as que já estivessem no Brasil ou as que chegassem depois. A segunda permitia que ele nomeasse oficiais de justiça, necessários à tomada de posse e à governança da terra. A última, enfim, dava-lhe poder para doar sesmarias às pessoas

> ue na dita terra quyserem vyuer e pouoar ... segundo o merecerem as ditas pessoas por seus seruyços e calydades pera aas aproueytarem e as terras que hasy der sera somente nas vidas daquelles a que as der e mays nam [...] (FREITAS, 1924, p. 159-160).

A instituição, logo a seguir, do sistema de capitanias hereditárias, em nada mudou o espírito da lei. Nos forais dados aos donatários, como atesta bem o de Duarte Coelho, mandava El-Rei D. João III que repartissem as terras

> na forma e maneira que se conthem em minhas ordenações .. [isto é], o capitam da dita capitania e seus sobcesores daram e repartiram todas as terras della de sesmarya a quaesquer pesoas de qualquer calydade e condiçam que seyam contanto que seyam christãos lyvremente sem foro nem dereito algum somente o dízimo que seram obrigados de pagar a hordem de mestrado de noso Senhor Jhesu Christo de tudo o que nas ditas terras ouverem [...] (FORAL, p. 312).

Se a ordem da Coroa era para que a concessão de sesmarias no Brasil fosse feita segundo estabeleciam as Ordenações, a verdade é que a prática acabou sendo bem outra. Ao comentar o sistema sesmarial implantado além-oceano, Costa Porto (1965) assim se expressou:

> O erro de base do sesmarialismo brasileiro [...] [consistiu] [...] em haver-se transplantado, quase sem nenhum retoque, a legislação reinol para meio totalmente diverso, de tal modo pesando as influências diferenciadoras de espaço e tempo que, via de regra, ou o sistema não funcionou, ou, funcionando, acarretou, aqui, resultados opostos àqueles obtidos em Portugal. (COSTA PORTO, 1965, p. 58)

Quais seriam essas *influências diferenciadoras de espaço e tempo*? Como funcionou o sistema sesmarial no Brasil? Como o sesmarialismo português acabou se transformando em sesmarialismo colonial? Uma breve análise dessas questões, sustentada por autores que as discutiram a fundo, permite que cheguemos a algumas conclusões importantes.

A primeira é que as "influências diferenciadoras de espaço e tempo" fizeram-se sentir desde o início. Ao conceder as primeiras sesmarias, Martim Afonso já o fez em caráter perpétuo, contrariando o texto régio que estabelecia que a doação seria apenas vitalícia. Não há dúvida, entretanto, de que essa modificação veio a se adequar melhor aos objetivos da colonização: não seria possível povoar uma terra tão longínqua e habitada por povos hostis sem que se pudesse garantir aos conquistadores o direito de transferir o fruto de seus esforços a seus herdeiros.

A determinação das Ordenações para que os sesmeiros estabelecessem "*[...] sempre tempo aos que as derem, ao mais de cinco anos e daí para baixo, que as lavrem e aproveitem*

*[...] E se as pessoas [...] as não aproveitarem [...] os sesmeiros [...] dêem as terras [...] a outros que as aproveitem*" (Ordenações Manuelinas, Livro IV, Título 67, § 3), também foi pouco respeitada. Logo ficou claro que o tempo não poderia começar a correr desde a data de doação, já que a insubmissão do indígena dificultava o aproveitamento das terras (uma condição essencial) e, não raro, impedia mesmo a sua ocupação (MERÊA, 1924, p. 183). Por essa razão, muitas sesmarias só foram cultivadas bem depois do período estabelecido nas cartas de concessão, e não foram poucas as doações que caducaram por terem seus beneficiários desistido de aproveitá-las.

O velho preceito das Ordenações mandando que não se dessem "*maiores terras a uma pessoa de sesmaria que aquelas que razoadamente parecer que no dito tempo poderão aproveitar*" (Ordenações Manuelinas, Livro IV, Título 67, § 3) tomou igualmente nova feição no Brasil. Como o sistema de produção colonial crescia por extensão, a liberalidade na concessão passou a ser a regra, sobretudo no século XVI, o que fez surgir propriedades de dimensões impensáveis no agro português, "áreas imensas de quatro, cinco, dez, vinte léguas, muitas vezes em quadra [...]",[2] e que cresciam ainda mais por aquisição derivada, isto é, pela anexação de outras glebas obtidas por doação, compra, ou herança (COSTA PORTO, 1965, p. 61-65). A esse respeito, assim se expressou Silva (1990, I, p. 39,47):

> [...] as possibilidades comerciais do cultivo da cana de açúcar, que demandava grandes extensões de terras, levou a metrópole a fechar os olhos frente ao descumprimento das suas próprias exigências no tocante à legislação de sesmarias ... Foi portanto, a forma de inserção da colônia no amplo mercado mundial que se abria para determinados produtos, como o açúcar, que traçou o modelo da agricultura aqui instalada: latifundiária, monocultora e escravista. Estas condições é que explicam tamanha liberalidade por parte da metrópole na disposição do solo colonial, muito mais do que a ganância e a cupidez dos colonos chegados à América para fazer fortuna.

Na realidade, a própria Coroa incentivou a concentração de terras. Ao se instituir o Governo Geral, ordenou El-Rei a Tomé de Souza que só concedesse terras para a construção de engenhos de açúcar àqueles que tivessem posses bastantes para fazê-los (FLEIUSS, 1925, p. 17). Com o progredir da colonização, entretanto, essas exigências acabaram por se estender a todos os que solicitavam sesmarias, que passaram a ter que provar que tinham recursos (notadamente escravos) para recebê-las; cortou-se, assim, o acesso à propriedade a inúmeros colonos.

Há que se notar, finalmente, que até mesmo o significado do termo sesmeiro acabou se invertendo no Brasil. Na colônia, ele passou a ser aplicado ao beneficiário da doação

2. Uma légua em quadra equivale a 4.356 ha ou a 1.800 alqueires.

e não, como era uso em Portugal, àquele que tinha poder real para distribuir terras de sesmaria.

### 2.1 O dízimo, as obrigações da Coroa e a organização do território

O que dava originalidade ao sistema sesmarial era a obrigatoriedade de cultivar o solo em determinado prazo, sob pena de cancelamento da concessão. Nas conquistas, entretanto, as sesmarias incorporaram uma exigência adicional: o pagamento do dízimo à Ordem de Cristo, o que na realidade queria dizer pagamento à própria Coroa. Mais do que um imposto cobrado dos que recebiam terras, o dízimo era a justificativa mesmo do processo de conquista. E ao simbolizar toda a relação que se estabeleceu entre Estado e Igreja na "era dos descobrimentos", o pagamento desse tributo à Coroa, e as consequentes obrigações que esta teve que assumir em troca, acabaram se constituindo em peça fundamental do processo de organização territorial do Brasil.

A forma como a terra brasileira acabou sendo propriedade da Coroa Portuguesa, mas sujeita à jurisdição espiritual da Ordem de Cristo, foi bem descrita por Costa Porto (1965, p. 42-51), que recuperou todo o emaranhado de bulas papais que concederam privilégios a Portugal nos séculos XIV, XV e XVI. Decidida a manter no Reino os inúmeros bens aí possuídos pela antiga Ordem dos Templários, extinta em 1312 por Clemente V, solicitou a monarquia lusa a João XXII, seu sucessor, que incorporasse esse patrimônio à Coroa ou que o adjudicasse a uma nova instituição, de caráter local. Pela bula *Ad ea ex quibus*, de 14 de março de 1319, decidiu-se então o papa pela segunda opção, surgindo então a *Ordem do Mestrado de Nosso Senhor Jesus Cristo*.

De início a *Ordem de Cristo* teve existência autônoma em relação à Coroa, ainda que tenha participado das guerras em que esta se envolvia contra Castela e contra os mouros. Aos poucos, entretanto, ela começou a financiar o projeto marítimo português. Para justificar o processo expansionista, solicitou então, D. João I a Martinho V que concedesse a Portugal o domínio temporal sobre as terras descobertas ou conquistadas, tendo obtido também a autorização para que o Infante D. Henrique, seu filho, assumisse o grão-mestrado da Ordem. A partir daí os interesses da Ordem e os da Coroa passaram a se identificar cada vez mais, como provam diversos éditos papais emitidos durante o século XV.

Assim, pela bula *Cuncta mundi*, de 8 de janeiro de 1454, Nicolau V acrescentou ao domínio temporal a jurisdição *in spiritualibus*, que ficou conhecida como o *padroado*, e que consistia no privilégio concedido à Coroa de cobrar o dízimo eclesiástico nas conquistas para aí erigir dioceses e sustentar a religião e o culto. Todavia, como era a rica Ordem de Cristo que financiava o projeto expansionista luso, solicitou a Coroa que o padroado fosse transferido a essa milícia, o que foi autorizado por Calixto III por meio

da bula *Inter Coetera*, de 13 de março de 1456. Grão Mestre da Ordem de Cristo desde 1485, ao assumir o trono dez anos mais tarde D. Manuel I enfeixou pela primeira vez as duas dignidades na mão do Rei, situação que permaneceu com D. João III, tornando-se definitiva em 1551, quando o papa Júlio III, por intermédio da bula *Praeclara charissimi*, determinou que, daí por diante, fosse o Grão Mestrado da Ordem exercido pelos monarcas lusitanos.

Quando os portugueses tomaram posse do território brasileiro, exercia pois El-Rei tanto o domínio temporal sobre as terras conquistadas como também o espiritual. Eram poderes distintos, mas, como estavam agora nas mesmas mãos, acabaram por se confundir. Isso explica por que as sesmarias brasileiras eram isentas de foro (por não pertencerem a *quaisquer senhorios*), mas sujeitas ao pagamento do dízimo a Deus (isto é, à Ordem de Cristo e à Coroa).

O dízimo era um ônus sobre a produção – *um em dez dos frutos da terra* – e incidia sobre a agricultura e a pecuária coloniais. Era, na realidade, um tributo eclesiástico que deveria ser pago inclusive por quem não possuísse terra, já que, como cristãos, todos os produtores deveriam contribuir para o programa de propagação da fé. E como gestora da missão evangelizadora sob a qual obtivera do papado a legitimação de suas conquistas, cabia à Coroa fazer a sua cobrança (COSTA PORTO, 1965, p. 96; SMITH, 1990, p. 166).

A arrecadação do dízimo criou no Brasil um eficiente esquema de delegação de poderes que deu origem, por sua vez, a um engenhoso sistema de regionalização da cobrança. Impossibilitada de controlar diretamente tudo o que era produzido, a Coroa optou desde o início pelo sistema de contratação, já bastante utilizado no Reino. A intervalos regulares, punha-se o serviço de cobrança de cada capitania em arrematação, sendo o contrato entregue a quem oferecesse mais. Ressarcida por aquele período, a Coroa delegava então ao arrematante (também conhecido como *dizimeiro* ou *contratador dos dízimos reais*) o poder de cobrar o tributo dos produtores diretos, que podiam pagá-lo em espécie ou em *dinheiro de contado*.

Mesmo regionalizada em nível das capitanias, a cobrança dos dízimos ainda assim era tarefa impossível para uma só pessoa. Tornou-se então comum a prática da subcontratação. Os contratos passaram a ser divididos em ramos de produção (do açúcar, dos gados, do peixe, da farinha, e das "miunças", ou seja, da produção menor: cabritos, frangos, galinhas, ovos etc.), que eram em seguida repassados a quem maior quantia desse por eles. Esses ramos, por seu lado, eram frequentemente regionalizados ainda mais, surgindo daí outros subcontratos (do dízimo do açúcar de tal região de tal capitania, por exemplo).

Assim como ocorreu com os demais contratos coloniais (sal, tabaco, baleias etc.), a arrematação dos dízimos reais revelou-se um negócio muito rendoso. Como a maior quantia oferecida sempre ficava muito aquém da arrecadação efetiva, a obtenção desses

contratos e subcontratos acabou gerando pequenas fortunas na colônia. Por sua vez, a prática da subcontratação fez com que o cerco sobre o produtor direto fosse se refinando cada vez mais com o tempo, o que diminuiu as chances de sonegação, mas deu origem a inúmeros conflitos locais, muitos dos quais exigiram a intervenção direta do rei.

Fonte importante de recursos reais, a cobrança do dízimo, por ser feita em nome da Ordem de Cristo, exigiu uma contrapartida de peso: a jurisdição espiritual da colônia. Resultou daí um extenso rol de obrigações que a Coroa passou a ter no Brasil, tais como sustentar e difundir o culto; criar paróquias; autorizar a criação de igrejas, conventos e irmandades; edificar ou reparar templos; estabelecer e manter burocracias eclesiásticas; manter ou subsidiar colégios e mosteiros; indicar prelados em suas diversas hierarquias etc.

A progressão do povoamento só fez aumentar esses encargos. A cada criação de freguesia surgiam novas despesas. E os encargos se multiplicavam quando uma cidade ou vila era elevada a sede episcopal, já que então era preciso prover o recém-criado bispado de todas as prerrogativas e dignidades que lhes eram devidas, que eram regulamentadas por leis do Estado e por bulas papais.[3]

## 3 AS TERRAS URBANAS

Como bem lembrou Costa Porto (1965, p. 158-159), com a conquista foram transplantadas para o Brasil as praxes metropolitanas de controle territorial, dentre as quais tomou vulto, desde o início, a adoção de um sistema municipalista de base urbana e de raízes romanas, cujas manifestações materiais foram o *arraial* (ou *povoado*), a *vila* e a *cidade*. Dentre esses, apenas o arraial teve origem espontânea, resultando do agrupamento de famílias em algumas residências – chamadas *fogos* – que apresentavam certa contiguidade e unidade formal. Os demais surgiram sempre da ação direta ou indireta do Estado.

As vilas resultaram da decisão de donatários e governadores, que tinham poder para criá-las, ou de ordem real para que se elevasse a essa categoria algum arraial. A criação de cidades, entretanto, foi sempre um atributo exclusivo da Coroa. Os donatá-

3. Foi o que aconteceu, por exemplo, quando da elevação do Rio de Janeiro à categoria de bispado, determinada pela bula *Romani Pontificis*, de Inocêncio XI, expedida em 16 de novembro de 1676. Pela Provisão de 18 de novembro de 1681, o Príncipe Regente D. Pedro instituiu o Corpo Capitular da nova sé, que só tomou posse, entretanto, após a chegada do novo bispo, D. José de Barros Alarcão. Esse "quadro eclesiástico" consistia de um deão, um chantre, um tesoureiro-mor, um mestre-escola, um arcediago, seis cônegos de prebenda inteira e dois de meia prebenda, um subchantre, quatro capelães, quatro moços do coro, um organista, um mestre da capela, um sacristão, um porteiro da massa, um cura e um coadjutor. A partir de 1689 passou a contar também com um mestre de cerimônias. Durante todo o século XVIII, esse corpo eclesiástico continuou a aumentar, expandindo-se ainda mais em 1808, quando a Sé Catedral foi condecorada pelo recém-chegado Príncipe Regente, com o título e dignidade de Capela Real, sendo igualada então ao Patriarcado de Lisboa. Ver Pizarro e Araújo (1820-1822), v. 6.

rios não tinham o direito de fundá-las porque "as cidades, perpetuando em si o antigo município romano, de natureza independente, só assentavam em terras próprias alodiais" (FLEIUSS, 1925, p. 10). Para fundar a cidade do Salvador, por exemplo, a Coroa teve que recuperar primeiro a jurisdição da antiga capitania da Bahia de Todos os Santos (AZEVEDO, 1956, p. 14).

A elevação de um núcleo urbano a sede de bispado exigia a promulgação de instrumentos jurídicos adicionais. Como todo o solo colonial estava sujeito à jurisdição espiritual da Ordem de Cristo, fazia-se então imprescindível que El-Rei ou o Papa quebrassem os vínculos que submetiam a sede do novo bispado ao controle da Ordem, pois sendo nobres de primeira grandeza os bispos somente podiam residir em terras alodiais (FLEIUSS, 1925, p. 11).

A diferenciação entre vilas e cidades era, pois, de caráter jurisdicional e não hierárquico. As cidades, por serem da Coroa, eram chamadas de cidades reais, mas nem todas alcançaram o papel de comando que o título lhes conferia.[4] Por outro lado, o *status* de vila não diminuía a importância de um centro urbano. Olinda e São Paulo, por exemplo, núcleos de indiscutível importância nos primórdios da colonização, só foram elevadas à categoria de cidade depois que suas terras reverteram à Coroa (em 1676 e 1711, respectivamente).

Vilas e cidades diferenciavam-se entretanto bastante dos arraiais, pois só nelas estava a sede de um *governo local*. Ali se fazia justiça em nome do Rei, prerrogativa que se materializava obrigatoriamente na paisagem urbana pela instituição de um *pelourinho*. Tinham direito, ademais, às dignidades e regalias conferidas pelas Ordenações aos conselhos e a seus cidadãos. E possuíam, finalmente, um *termo*, ou área de jurisdição, dentro do qual se situavam os arraiais, e um patrimônio fundiário: *as terras do Conselho*.

### 3.1 O patrimônio municipal

A doação de terras para as câmaras municipais é coeva dos primeiros anos da colonização, tendo sido inclusive determinada nos forais dos donatários. Data de 1537, por exemplo, a instituição do patrimônio de Olinda (COSTA PORTO, 1965, p. 160). Já as terras dadas ao Rio de Janeiro antecedem mesmo a conquista definitiva da terra. A imissão de posse desse patrimônio era pública e solene, e seguia um rígido cerimonial

4. É o caso, por exemplo, de Filipeia de Nossa Senhora das Neves, hoje João Pessoa, fundada em 1585, de São Cristóvão, em Sergipe, fundada em 1590, e de Nossa Senhora da Assunção do Cabo Frio, fundada em 1615. Mariana, por sua vez, só foi elevada à dignidade de cidade, em 1745, por ter-se tornado sede episcopal. Por outro lado, também houve exemplos de vilas que, por motivos nitidamente políticos, só obtiveram o estatuto de cidade muito depois de outros núcleos rivais. É o caso do Recife, que só alcançou a honraria que já distinguia Olinda desde o século XVII após a Independência (1823).

medieval, que atribuía os foros de legalidade exigidos pelas praxes metropolitanas, como bem demonstra o exemplo carioca:

> [...] logo os ditos moradores e povoadores disseram, que elle dito João Prosse tomasse a dita posse, em nome de todos assim presentes como ausentes, e que o dito Meirinho lhe mettêra nas mãos terra, pedra, agua, páos e hervas, e que elle João Prosse passeára e andára pela dita terra, assim elle, como os moradores e povoadores que presente forão, e se houverão por empossados, e mettidos da dita posse, sem pessôa nenhuma o contradizer [...]. (TRASLADO, 1863).

Os patrimônios municipais destinavam-se a garantir renda para os conselhos, que podiam dividi-los em glebas e aforá-las aos moradores. No Brasil, eles tiveram os mais variados tamanhos. As Ordenações eram mudas a esse respeito e a diversidade de situações foi grande. Salvador, por exemplo, recebeu três léguas ao longo do mar, nos limites do termo da cidade (RUY, 1953, p. 58). São Paulo, ao que tudo indica, teve meia légua em quadra (INFORMAÇÃO, 1942). Mem de Sá deu ao Rio de Janeiro duas léguas em quadra. Muitos núcleos urbanos, como Vila Rica (VASCONCELOS, 1956, p. 34) e Belém (MOURÃO, 1987), receberam uma légua em quadra, área que ficou conhecida mais tarde como "légua do patrimônio" ou "légua patrimonial". Já a paulista Cananeia teve a "meia légua de terras [em quadra] que se costuma dar de rossio às vilas" (ALMEIDA, 1966, p. 118). A Vila Bela da Santíssima Trindade do Mato Grosso recebeu quatro léguas em quadra (AUTO, 1952). A Vila Boa de Goiás, por outro lado, também recebeu um patrimônio de "4 léguas em quadra na circunferência da vila, fazendo pião no pelourinho dela" (SÃO PAULO, 1944). As vilas fundadas no litoral da Bahia nos fins do século XVIII tiveram também os mais variados patrimônios, predominando em algumas a "légua patrimonial", e sendo doadas a outras quatro léguas em quadra (FREIRE, 1906).

Com o progredir do povoamento, a Coroa preocupou-se em garantir terras para as vilas que ainda seriam criadas. Passou-se então a incluir nas cartas de sesmaria, a partir do início do século XVIII, a cláusula de que se El-Rei decidisse "fundar naqueles distritos alguma vila, o poderia mandar fazer, ficando a terra em que se fundar livre, sem encargo nem pensão para o sesmeiro, e da mesma sorte ficará a terra que se lhe houver de dar para bens do Conselho" (RECIFE, 1955).

Os patrimônios municipais foram muitas vezes chamados de "rossio da vila", de "rossio do conselho" ou de "rossio da Câmara". É necessário, entretanto, ficar atento às armadilhas que o termo "rossio" contém, pois ele tanto podia significar a sesmaria dada à *res publica* (isto é, as *terras do Conselho*), como referir-se àquelas terras que em Portugal eram denominadas de *baldios*, e que no Brasil ficaram mais conhecidas como *logradouros públicos*. Situadas no termo das municipalidades, essas terras eram entretanto inalienáveis, pois destinavam-se à "serventia do povo" para a pastagem do gado

ou para a "utilidade pública e proveito comum à toda [a] Vila, para madeira, lenha, canas e cipós, onde todos mandam buscar como mato destinado para o bem comum", como consta de um antigo documento de São Paulo de Piratininga (INFORMAÇÃO, 1942, p. 66).

Terras do conselho e logradouros públicos sempre contaram com a defesa da Coroa. As Ordenações eram bastante explícitas quanto a isso, cabendo aos Ouvidores, em suas *correições* (auditorias) periódicas, verificar se ambos estavam bem utilizados e protegidos. Não foram poucas as admoestações feitas por eles às Câmaras Municipais para que cuidasse melhor de seus patrimônios e impedissem a apropriação indébita dos baldios, notadamente daqueles destinados à engorda do gado destinado à comercialização ou ao abate (as *invernadas*).

### 3.2 As sesmarias de chãos

Além das *sesmarias de terras* dadas a particulares para fazer lavouras e criar gado, e das sesmarias dadas aos conselhos para patrimônio municipal, os representantes da Coroa (donatários, governadores, capitães-mores etc.) doaram também um outro tipo de sesmaria no Brasil colonial. Trata-se das *sesmarias de chãos*, ou seja, da doação de solo aos moradores dos núcleos urbanos para que ali construíssem suas casas de moradia e quintais.

Muito pouco se sabe hoje dessas doações urbanas primordiais; seus registros, hoje na maior parte perdidos, foram geralmente desprezados pelos historiadores do passado (PIZARRO E ARAÚJO, 1900; JOFFILY, 1893; FREIRE, 1906). Preocupados em registrar as sesmarias de terras, um esforço louvável, eles acabaram deixando de lado "as cartas dos pequenos chãos para casas, distribuídos no perímetro urbano, tão importantes para a localização das moradas dos primeiros habitantes da cidade e para a história de nossos logradouros" (ARQUIVO NACIONAL, 1967, vi).

Ao contrário das sesmarias de terras, as doações de chãos não estavam sujeitas ao dízimo. Como já visto, o dízimo se aplicava, não sobre o solo, mas sobre a produção, incidindo assim, não sobre o morador na qualidade de proprietário, mas sobre o cristão, que, sendo o único habilitado a receber terras de sesmaria, era então obrigado a concorrer financeiramente para o esforço de propagação da fé. Por isso, só estavam sujeitas ao pagamento do dízimo as terras destinadas à agricultura e à pecuária, ficando livres do tributo os chãos dados para moradia.

Costa Porto (1965, p. 96) indica que, em Pernambuco, os exemplos dessa isenção são vários: "quando fazem doação de 'chão', as cartas ou adotam a linguagem genérica do 'livre, foro [fôrro] e isento', ou declaram, expressamente, que a doação é 'isenta do dízimo de Deus', ou com isenção, 'por não ser para cultivar', ou 'visto serem para edificar'." Não é certo que a mesma prática tenha ocorrido em todas as outras capitanias. No Rio

de Janeiro, as poucas cartas de doação que resistiram ao tempo reproduzem o que as Ordenações exigiam para as concessões de sesmarias de terras, isto é, determinam o pagamento do dízimo. Todavia, os chãos destinavam-se à construção de residência e à produção de quintal, de uso doméstico, jamais foram eles sujeitos ao tributo.

A doação de sesmarias de chãos complexificou bastante o panorama territorial dos núcleos urbanos coloniais. Além de não estarem sujeitas ao pagamento do dízimo, essas terras, por serem alodiais, também estavam isentas de qualquer tributo municipal, ainda que ocupassem as áreas mais centrais (e valorizadas) das cidades e vilas. Com o correr da colonização, e procurando aumentar as suas rendas, não foram poucos os governos locais que tentaram impor foros a esses chãos alodiais, o que deu origem a inúmeras demandas judiciais. Graças a elas, podemos recuperar, hoje, diversas informações sobre o Brasil urbano do passado.

## 4 A ALIENAÇÃO DA PROPRIEDADE TERRITORIAL

Foi por meio do sistema sesmarial que se teve acesso legal à terra no Brasil Colônia. Cumpridas as exigências, ficavam os proprietários de terras livres para fazer delas o que bem quisessem. Variando na forma, os documentos de doação eram explícitos quanto a esse direito: “*[...] e para sua guarda e segurança lhes mandou ser feita esta Carta pela qual manda que eles hajam a posse e senhorio da dita terra para sempre, para eles e todos seus herdeiros e sucessores, ascendentes e descendentes...*” (ARQUIVO NACIONAL, 1967). A alienação das propriedades variou, entretanto, em função de quem era o beneficiário original.

A forma mais comum de alienação das sesmarias dadas a particulares foi a partilha pelos herdeiros. Muitas entretanto passaram de mão por *dote de casamento* ou por *legados pios*, isto é, por doações feitas à Igreja e às ordens religiosas, que se comprometiam, em contrapartida, a cumprir diversas obrigações *post-mortem* aos doadores, como lhes dar sepultura em recinto sagrado, oficiar *capelas de missas* (50 missas) por suas almas etc. Em terras de engenho, foi comum a alienação por enfiteuse, utilizando-se a *tarefa* (30 braças em quadra, ou 4.356 $m^2$) como medida de referência para a transferência do domínio útil. Embora mais raro, foram instituídos também alguns *morgados*, forma jurídica segundo a qual o proprietário assegurava a transferência das terras apenas ao filho mais velho, evitando assim o seu retalhamento.

A venda e o arrendamento também se verificaram desde o início da colonização. Dada a existência de tanta terra, isso pode parecer uma incongruência. Há entretanto uma racionalidade bastante clara nessas transações. As doações de sesmarias, muito generosas, faziam-se sempre a partir de determinado ponto de comando do território (uma vila ou uma cidade). Por essa razão, a fronteira entre as terras já concedidas e as

que ainda estavam disponíveis para doação foi rapidamente se afastando dos núcleos de colonização. Como para garantir a doação bastava pôr em produção *uma parte* da terra recebida, logo ficou claro que terra virgem não era sinônimo de terra disponível, e esta é a razão pela qual muitas cartas de sesmaria estatuíam que, em sendo a terra solicitada já concedida, "corresse adiante", ou seja, que fossem doadas as terras seguintes.

Resultou daí que, já no século XVI, o acesso à terra se tornou difícil a muitos colonos recém-chegados. Mesmo que tivessem recursos materiais para solicitar sesmarias, as terras disponíveis já se situavam longe dos portos ou muito perto do gentio hostil. Surgiu daí o paradoxo do aparecimento de um ativo mercado de terras junto aos centros de povoamento, com os sesmeiros mais antigos vendendo ou arrendando suas cobiçadas terras àqueles que chegaram depois.

As sesmarias concedidas às ordens religiosas e às câmaras municipais seguiram um outro processo: aí predominou a alienação por enfiteuse, variando entretanto o prazo de cessão do domínio útil. Em muitos casos, optou-se pelo *fateusim perpétuo*,[5] ou seja, pela transferência do domínio indireto para sempre, beneficiando o foreiro e todos os seus herdeiros. Muitos aforamentos, entretanto, foram feitos por tempo determinado, limitando-se o prazo *em vidas* (por exemplo, em 3 vidas, o que incluía a vida do foreiro original e as de dois de seus herdeiros) ou *em anos* (sendo comum aqui o aforamento por nove anos ou seus múltiplos). Este último tipo de aforamento tinha a vantagem de permitir que o detentor do domínio direto optasse por reaver o domínio útil da terra ao fim do contrato, pagando entretanto pelas benfeitorias nela realizadas pelo foreiro.

Independentemente do tempo de cessão do domínio útil, o diploma enfitêutico era permeado de condições que limitavam a ação dos foreiros, ainda que nem sempre tenham sido elas rigidamente obedecidas. Estatuía-se sempre a anulação do contrato se o foro deixasse de ser pago por três anos consecutivos, perdendo então o foreiro não apenas as terras como as benfeitorias nelas realizadas. Proibia-se também ao foreiro vender, trespassar, dar ou escambar as terras sem o consentimento do proprietário direto. Todavia, concordando este último com a transação, uma nova carta deveria ser expedida ao novo foreiro.

O contrato em perpetuidade não isentava o foreiro, cada vez que alienasse o domínio útil das terras, de pagar ao senhorio direto um tributo de 2,5% sobre o valor da venda. Era o *laudêmio*, ou *laudêmio da quarentena*, uma espécie de imposto de transmissão. Os aforamentos por prazo limitado continham, por sua vez, uma cláusula importante: embora determinando que o domínio útil reverteria ao aforador ao fim do contrato,

5. Variadas são as formas pelas quais o contrato enfitêutico em perpetuidade aparece nos documentos de arquivo. As seguintes denotações foram encontradas em nossa pesquisa: fateosim, fatoesim, fatoizim, fatuizem, fatuizim, factuizim, factuozim, fauteusim, fetuizim, fetuizin, fatiosim, fatiosiom, fatiozam, fateo sim, fateum sine, phateosim, phateozim, phateusim, phatoesim, infatuizi, infituizi, enfittoizim, enfiteusim, emphiteuti, infatiota.

garantia-se ao foreiro que quisesse renová-lo a precedência sobre quaisquer outros pretendentes (o *direito de preempção*).

Ambos os contratos continham, finalmente, outra cláusula importante: proibia-se o desmembramento das terras durante a sua vigência. Essa condição, imposta pelas Ordenações aos contratos enfitêuticos, determinava ainda que, no caso de morte do foreiro, todas as terras passariam a um só herdeiro, exigência que hoje se revela preciosa aos pesquisadores, que podem assim tentar recuperar (existindo ainda a documentação) os antigos limites territoriais da colônia.

## 5 CONTROLES, DESCONTROLES E "BRECHAS" DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL

Caracterizado, desde o início, pela imensidão das glebas concedidas e pela imprecisão de seus limites, era inevitável que o processo de apropriação das terras brasileiras acabasse dando origem, com o tempo, a uma série de conflitos.

Os posseiros surgiram desde o início. Não tendo acesso a terras gratuitas a não ser a grandes distâncias dos núcleos de povoamento, muitos sesmeiros potenciais simplesmente optaram por ocupar porções não aproveitadas de sesmarias já concedidas. Alguns deles, ricos e poderosos, conseguiram inclusive obter legalmente essas terras, tornando letra morta a cláusula sesmarial de que a doação só era válida "não tendo sido já dada a terra a outrem".

As imprecisões das cartas de sesmaria também facilitaram bastante a eclosão de disputas fundiárias. O uso de marcos que não tinham perenidade era comum ("uma palmeira que está em cima do outeiro", por exemplo), não sendo raro a ausência total de qualquer identificação precisa (umas terras atrás da Serra da Boa Vista, por exemplo). Ademais, as sesmarias eram doadas "em quadra", "como se o solo, onde se as devia demarcar fosse uma superfície regular, plana, horizontal, desataviada de acidentes geográficos, sem relevo de qualquer espécie" (FERREIRA, 1979, p. 45). Resultou daí que muitas doações acabaram se inserindo umas nas outras, gerando as mais diversas tensões.

Nas áreas urbanas também eclodiram conflitos, seja pela apropriação indébita das terras públicas, seja devido à ocupação crescente dos terrenos localizados à beira do mar ou dos rios navegáveis, que causava empecilhos à defesa das cidades e vilas e ao transporte de mercadorias. Surgidos os conflitos, e dada a extrema centralização do processo decisório que caracterizou a colonização portuguesa no ultramar, a interferência da Metrópole acabou quase sempre sendo necessária.

### 5.1 Controles impostos às sesmarias de terras

No final do século XVII, a Coroa reconheceu os traços singulares de sua principal colônia, incomparavelmente mais extensa que a metrópole, fracamente povoada, sujeita a um processo de exploração de terras grandemente predatório, difícil de ser fiscalizada e, portanto, pouco enquadrável aos controles administrativos que vigoravam no Reino. Tentando retomar as rédeas do processo de colonização, que lhe fugia das mãos, o governo português passou a intervir cada vez mais nos assuntos territoriais brasileiros. Sucederam-se então as *cartas régias*, as *disposições*, as *provisões*, os *alvarás*, os *avisos* e os *decretos*, que tentaram disciplinar, às vezes de forma contraditória, a concessão de sesmarias no Brasil.

A legislação específica começa a surgir em 1695, quando a Carta Régia de 27 de dezembro ordenou ao governador-geral que "às pessoas, a quem se der de futuro, sesmarias, se imponha, além da obrigação do dízimo e as mais costumadas, a de um foro, segundo a grandeza ou bondade da terra". Como o foro "não incidia sobre a produção mas sobre as terras (ao contrário do dízimo), compreende-se que um dos objetivos visados pela metrópole era desestimular sesmeiros a manterem sob seu domínio terras improdutivas" (SILVA, 1990, I, p. 53).

A ordem, entretanto, era polêmica. Para Cirne Lima (1954, p. 38), a diretiva "envolvia uma transformação completa da situação jurídica do solo colonial [...] e inaugurava, entre nós, o regime dominialista". Para Freire (1906, p. 137), por outro lado, ela transformava os sesmeiros em enfiteutas do Estado. Independentemente dessas filigranas jurídicas, o fato é que a resistência dos colonos foi grande, as consultas ao Conselho Ultramarino se sucederam, e estas parecem ter sido as razões pelas quais a lei "não pegou" de imediato em toda parte: a não ser em Pernambuco, onde as cartas de doação incluem essa cláusula já a partir de 1699 (RECIFE, 1954), nas demais capitanias isso só ocorreu bem mais tarde. Não há como negar, entretanto, que a Carta de 1695 foi o passo inicial do desligamento do sesmarialismo brasileiro do texto das Ordenações (CIRNE LIMA, 1954, p. 39).

Esse não cumprimento de uma ordem real não deve causar espanto. A legislação colonial era dispersa e se pautou pela inconstância. Pela mesma Carta Régia de 1695, por exemplo, a Metrópole fixou limites às sesmarias, determinando que não se concedesse "a cada morador mais de quatro léguas de comprimento, e uma de largo". Todavia, logo a seguir, a Carta Régia de 7 de dezembro de 1697 e a Provisão de 20 de janeiro de 1699 reduziram esse limite para três léguas de comprido e uma de largo, ou légua e meia em quadra, "que é o que se entende pode uma pessoa cultivar no termo da Lei, por que o mais é impedir que os outros povoem [...]". Esse patamar foi novamente aumentado pela Carta Régia de 12 de janeiro de 1701, que trata de doações no Rio Grande do Norte, para "quatro léguas de comprido e uma de largo, ou duas em quadro, que é o que co-

modamente pode povoar cada morador". A provisão de 19 de maio de 1729, entretanto, determinou que "as sesmarias não devem exceder a três léguas de comprido e uma de largo" (FRAGMENTOS, 1989, p. 96-97).

Outra importante decisão foi a obrigatoriedade de confirmação régia da doação para a garantia da propriedade plena, introduzida pela Carta Régia de 23 de novembro de 1698, endereçada ao governador do Rio de Janeiro. Logo a seguir, exigiu-se também dos sesmeiros fluminenses que demarcassem as terras antes de tomar posse delas. O Alvará de 3 de maio de 1795, por sua vez, tentou consolidar todas essas determinações num único diploma, e introduziu o efeito retroativo: quem não cumprisse o estabelecido perdia a sesmaria. Esse alvará, que também determinava que o domínio pleno das terras só ocorria após a sua demarcação e confirmação real, acabou entretanto sendo suspenso *sine die* pelo Alvará de 10 de dezembro de 1796, devido aos "embaraços e inconvenientes que podem resultar da [sua] imediata execução" (COSTA PORTO, 1965, p. 137-141).

Por ser a legislação bastante avulsa, consistindo de normas e providências que se aplicavam às vezes a uma única capitania, às vezes sobre todas elas,[6] Cirne Lima (1954, 39) considerou que, à primeira vista, era difícil chamar o estatuto da sesmaria de estatuto, concluindo, entretanto, que essa denominação não lhe era descabida. Isto não quer dizer, entretanto, que as diretivas reais tenham sido sempre seguidas. Compulsoriamente incluídas nas cartas de doação, as ordens régias nem sempre eram rigidamente cumpridas. Ademais, algumas condições, como a obrigatoriedade de medição e de confirmação régia, implicavam em altos gastos por parte dos sesmeiros, que postergavam-nas o mais que podiam, ou mesmo descumpriam-nas. Como bem lembrou Silva (1990),

> a Metrópole insistia em considerar o assunto apenas do ponto de vista jurídico, sem atentar para as condições sócio-econômicas da colônia, que haviam gerado aquele padrão de ocupação territorial. Na realidade subestimaram a força social dos moradores e colonos que cada vez mais se afirmavam como os donos da terra. A metrópole também não atentou para o fato de que a multiplicação das exigências para legalizar as propriedades dos colonos sesmeiros, e a sua resistência em obedecê-las, estabeleciam cada vez mais um campo de interesse comum entre uma parcela dos colonos sesmeiros e os colonos posseiros. Interesse comum que desafiava a autoridade da metrópole. (SILVA, 1990, I, p. 82)

6. Houve diversas legislações específicas. A partir de 1697, as cartas de sesmaria concedidas em algumas capitanias passaram a incluir a cláusula de ficarem as madeiras nobres (tapinhoães e perobas) reservadas para o real serviço, proibindo-se o seu corte. Por isso foram posteriormente chamadas de madeiras de lei. A Carta Régia de 1711, por outro lado, limitou as dadas de terras situadas junto aos caminhos abertos para as minas gerais em uma légua em quadra. Provisão passada ao governador do Rio de Janeiro, Luiz Vahia Monteiro, em 15/3/1731, diminuiu entretanto esse limite para meia légua em quadra.

O sistema sesmarial perdurou no Brasil até 17 de julho de 1822, quando a Resolução 76, atribuída a José Bonifácio de Andrada e Silva, pôs termo a esse regime de apropriação de terras. Segundo Smith (1990),

> a medida suspensiva de doação de sesmarias ... encontrava-se inserida numa simples sentença de concessão de terra, onde em continuidade, um adendo declarava laconicamente a suspensão, a partir daquela data, de todas as concessões futuras de sesmarias, até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. (SMITH, 1990, p. 284-304)

A partir daí a posse passou a campear livremente no país, estendendo-se essa situação até a promulgação da *Lei de Terras* (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), que reconheceu as sesmarias antigas, ratificou formalmente o regime das posses, e instituiu a compra como a única forma de obtenção de terras. Só em 1854, entretanto, essa lei foi regulamentada (SILVA, 1990).

### 5.2 Controles sobre as propriedades das ordens religiosas

Grandes parceiras do processo colonizador, as ordens religiosas regulares receberam diversas sesmarias no Brasil. De início, as terras concedidas às "religiões", como eram então conhecidas, estavam sujeitas ao dízimo. Logo, entretanto, isso mudou. Os jesuítas foram dispensados do tributo por breve de Sisto V já no final do século XVI (LIVRO de tombo, 1962, p. 348). Beneditinos e carmelitas, ao que parece, jamais obtiveram esse privilégio, mas passaram também a demandá-lo, ou recusaram-se mesmo a pagar o dízimo, alegando que a sua cobrança servia para financiar o esforço de propagação da fé católica, e este era, pelo menos em tese, o objetivo da vinda das corporações religiosas ao Brasil.

Com o tempo, o patrimônio territorial dos conventos e mosteiros começou a crescer bastante, seja por compra, seja graças aos legados pios, o que foi mais comum. Mesmo obtendo rendas crescentes de suas propriedades, as corporações resistiam ao pagamento do dízimo, em claro prejuízo da Fazenda Real. Relatando esta situação assim se expressava "um contemporâneo muito bem informado" do final do século XVII, como o qualificou Capistrano de Abreu:

> Das fazendas, terras, lavouras e propriedades possuídas das Religiões nem Sua Majestade tem tributos, nem subsídios, nem dízimos, nem as misericórdias, nem os hospitais, nem as sés, nem as matrizes e mais igrejas, nem as confrarias e irmandades, nem as pobres órfãs e viúvas têm esmola alguma: só são úteis às Religiões que as possuem e não a outra pessoa alguma [...] Anualmente vão

> indo às Religiões muitas propriedades, terras, fazendas, ou por compras, ou por deixa, ou por herança, ou por demanda de pretensões de 60, 70, 80, 90 e 100 anos, as quais em poder dos vassalos seculares eram sujeitas a dízimos, tributos e mais pensões e, incorporadas em religiões, ficam isentas (ABREU *apud* COSTA PORTO, 1965, p. 107-108)

Preocupada com o crescente poderio das ordens religiosas, e atendendo às reclamações dos contratadores dos dízimos e das câmaras municipais, a Coroa decidiu então vigiar mais de perto as "religiões". As crises econômicas do final do século XVII, ao exigirem do Estado um redobrado esforço arrecadador, atuaram também nessa direção. Mosteiros e conventos foram então obrigados a apresentar seguidas relações dos rendimentos de suas fazendas, engenhos, currais, e roças, para que o dízimo fosse cobrado (SEGUNDO Livro do Tombo, 1981, p. xxi).

No século XVIII, o cerco se intensificou ainda mais. Tentando evitar que as rendas municipais fossem diminuídas por legados pios feitos às *comunidades de mão morta*, os ouvidores da Coroa passaram a impedir que isso viesse a ocorrer, como bem demonstra o auto da correição ocorrida no Rio de Janeiro em 1710:

> Porquanto o passarem os bens foreiros para Religião, ou outras comunidades que nunca morrem, e raras vezes alheiam, é em grande prejuízo, assim dos foros em vida, pela falta de renovação, e de quaisquer, pela diminuição dos laudêmios, ordenou que sendo caso que daqui por diante se aforem ou renove alguma propriedade, se lhe ponha expressa condição de não passarem as ditas [...] a comunidades que chamam recair em mão ou cabeça morta [...] (TOURINHO, 1931, p. 16).

Essa diretiva acabou se aplicando, logo a seguir, a todas as terras dadas de sesmaria. Pela Carta Régia de 27 de junho de 1711, ordenou o Rei que nelas não sucedessem religiões por nenhum título, e se isso acontecesse, que fosse com o encargo do pagamento do dízimo (FRAGMENTOS, 1989, p. 103-104). O cerco atingiu seu clímax em 1759, quando D. José I aboliu a Companhia de Jesus de todos os seus domínios e ordenou o confisco de seus bens, o que fez reverter à Coroa o imenso patrimônio fundiário que os jesuítas haviam amealhado no Brasil desde o início da colonização, grande parte do qual foi logo vendido a particulares.

Poupadas dessa decisão extrema, as demais ordens religiosas não escaparam entretanto do cerco do Estado. As requisições de relações detalhadas de propriedades não só continuaram, como também foram seguidas, vez por outra, de ordens expressas para que alienassem bens de raiz, doando o dinheiro obtido à Coroa ou emprestando-o a juros favoráveis. A Independência não diminuiu a pressão sobre os bens das "religi-

ões". Proibidas de aceitar noviços para que não se expandissem, as ordens religiosas foram também compelidas pelo Governo Imperial a desamortizar seus bens de raiz, que diminuíram bastante. Foi só com a proclamação da República, e com a consequente separação da Igreja do Estado, que lhes foi dada plena liberdade para, como sociedades anônimas, administrar seus bens, receber novamente noviços, e gerir, enfim, seu próprio destino (SEGUNDO Livro do Tombo, 1981, p. xxv-xxxi).

### 5.3 Os patrimônios religiosos

Concomitantemente ao crescente controle do Estado sobre as ordens religiosas, floresceu no Brasil do passado um outro tipo de apropriação territorial que teve na Igreja um importante ponto de apoio. Trata-se dos *patrimônios religiosos*, verdadeiras "brechas" do e *no* sistema sesmarial, como bem os definiu Murillo Marx (1991,p. 41). Vários autores já os discutiram competentemente (MORAES, 1935; DEFFONTAINES, 1944; AZEVEDO, 1957; MARX, 1991).

Como já visto, o progredir da colonização interiorizou rapidamente a apropriação de *jure* do território. Todavia, a expansão do povoamento sobre as terras concedidas de sesmaria, isto é, a sua apropriação de *facto*, acabou sendo mais lenta. De um lado, as glebas tendiam a ser grandes demais; de outro, e salvo as exceções dos ricos sesmeiros, o seu aproveitamento integral implicava despesas elevadas (notadamente em escravos), que a maioria não tinha como fazer. Muitos colonos acabaram também não tendo acesso à terra. Os que possuíam recursos puderam adquirir ou aforar antigas sesmarias ou partes delas. Grande parte entretanto acabou se transformando em meeiros, rendeiros, ou simples "agregados" dos proprietários rurais, formando toda uma classe de pobres livres que habitava o campo mas que não tinha bens de raiz.

A importância dessa população não proprietária para o setor produtivo era entretanto bastante grande, e é por isso que os patrimônios religiosos foram surgindo por toda a colônia. Eram glebas cedidas por um ou vários proprietários fundiários para que os trabalhadores sem terra pudessem ali fixar residência. A cessão, entretanto, não se fazia diretamente a eles. O beneficiário era sempre o orago de uma capela já existente ou que se queria erigir no local, cabendo à Igreja, em nome do padroeiro, administrar esse *patrimônio*. Para tanto, era comum a instituição de uma irmandade, que aforava então aos colonos as terras recebidas. Garantia-se assim uma renda regular à capela, condição que o juízo eclesiástico impunha para que os serviços religiosos pudessem ser oferecidos com a regularidade e decência exigidas pelas leis canônicas.

Para os proprietários fundiários, a instituição de um patrimônio religioso era vantajosa: pela cessão de uma pequena porção de terra, garantiam a presença no local de uma população gregária que lhe era bastante dependente, notadamente para a

obtenção de trabalho. Para os colonos, por sua vez, a obtenção de um chão, por menor que fosse, significava ter acesso à terra. Da repartição desses patrimônios surgiram portanto pequenos arraiais, alguns dos quais prosperaram e se tornaram freguesias. Muitos foram mais tarde elevados à categoria de vilas.[7]

Os patrimônios religiosos não foram uma peculiaridade do período colonial. Como mostrou Monbeig (1984), a expansão do café pelo oeste paulista e pelo norte do Paraná, em pleno século XX, apoiou-se fortemente nesses patrimônios, que deram origem a um sem-número de núcleos urbanos. A partir de meados do século XIX, entretanto, passou a ser mais comum o estabelecimento de *patrimônios leigos*, isto é, de glebas que eram reservadas em loteamentos rurais feitos por indivíduos ou por sociedades imobiliárias. Aí eram construídas edificações destinadas à administração ou ao comércio, que se constituíram, por sua vez, em embriões de outros tantos núcleos urbanos do país.

### 5.4 Os terrenos de marinha

Como lembrou Costa Porto (1965, p. 161), sobrando terra firme por toda parte nos começos da colonização para lavouras e edificações, ninguém iria se interessar pelos manguezais, terrenos alagadiços imprestáveis para a agricultura e que, para a construção, reclamavam pesados e custosos serviços de aterro e de drenagem. Com o progredir do povoamento, entretanto, esse ecossistema assumiu uma importância vital para a economia colonial.

Imprestáveis para a construção, os terrenos de mangue forneciam entretanto uma excelente madeira para encaibrar as edificações, e de sua casca, rica em tanino, serviam-se os curtidores, razão pela qual era conhecida como *mangue vermelho*, ou *mangue de sapateiro*. Era também nos mangues que os fogões domésticos e as fornalhas dos engenhos e caieiras preferencialmente se abasteciam de lenha. Os manguezais alimentavam, ademais, multidões de crustáceos, que desde cedo constituíram-se em complemento essencial da dieta alimentar das populações mais pobres.

Incluídos nas glebas distribuídas de sesmaria, os mangues, por suas diversas utilizações, cedo se tornaram palco de conflitos. O primeiro de que se tem notícia ocorreu no Rio de Janeiro em 1647 e envolveu a Companhia de Jesus. Donos de grande sesmaria às margens da baía de Guanabara, os jesuítas passaram a impedir que a população se utilizasse dos mangues aí existentes, o que levou a Câmara a se dirigir diretamente ao

7. Note-se que nas regiões que ainda estavam sendo povoadas, e onde ainda estavam sendo concedidas sesmarias, era o próprio Estado que instituía um patrimônio. Diversos são os casos de concessão de sesmarias para "patrimônio da Igreja Matriz", que tendiam a ser bem maiores que os patrimônios religiosos instituídos por particulares. A instituição da freguesia de Guaratuba, Paraná, foi acompanhada de um patrimônio de meia légua em quadra. O "registro de Curitiba", por sua vez, recebeu uma légua em quadra. Já os "Campos das Lages" foram agraciados com duas léguas e meia em quadra (SÃO PAULO, 1944).

Rei, argumentando que "os mangues e salgado eram livres" e que sobre essa questão já havia "algumas sentenças, que foram dadas em a forma dos forais" (PREFEITURA, 1935, p. 137). Apelava-se, ademais, às Ordenações, que definiam que todos os rios navegáveis e portos de mar eram propriedade real (Ordenações Manuelinas, Livro II, Título XV).

Em 1677, novo incidente ocorreu com os jesuítas do Rio, que haviam obtido do administrador eclesiástico a proibição da exploração dos mangues pelos moradores, sob pena de excomunhão. A Câmara novamente oficiou a El-Rei pedindo providências, havendo então o soberano ordenado ao governador do Rio de Janeiro, por Carta Régia de 4 de outubro de 1678, que assegurasse aos moradores "a posse em que estão de cortarem os mangues", levando em conta que "estes mangues são de minha regalia, por nascerem em salgado, onde só chega o mar com a enchente" (COSTA PORTO, 1965, p. 162).

Só vinte anos depois, entretanto, surgiu o primeiro disciplinamento geral da matéria, e agora não mais limitado à questão dos mangues. Preocupada com a crescente ocupação das "marinhas", isto é, de todos os terrenos lindeiros ao mar, que dificultava a defesa da colônia e obstaculizava o "real serviço", a Coroa baixou nova Carta Régia em 12 de novembro de 1698, que firmou jurisprudência: terrenos de marinha eram "o salgado, onde só chega o mar com a enchente", e somente o rei tinha faculdade para distribuí-los, pois "são de minha regalia" (COSTA PORTO, 1965, p. 162-163). A partir daí, somente com a autorização dos representantes da Coroa é que se poderia ocupar os terrenos litorâneos.

Uma questão entretanto não foi resolvida: até onde se estendia o "salgado"? Para a Câmara do Rio de Janeiro, "o limite da ribeira do mar [era] aquele que o mesmo mar abaliza com a extensão da maior onda que costuma lançar, [ficando] porém pertencendo a propriedade da mais terra que se segue à mesma Ribeira ao dono da herdade vizinha" (CARTA do Senado, 1950, p. 329). Só no século XIX, entretanto, essa "extensão da maior onda" acabou sendo regulamentada.

Pelo Aviso Régio de 18 de novembro de 1818, definiu-se que da "linha d'água para dentro sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para o serviço público". O Aviso de 29 de abril de 1826, por sua vez, explicitou que a distância era de 15 braças do bater do mar, em marés vivas. A regulamentação final só veio durante a Regência, quando a Lei de 15 de novembro de 1831 permitiu que as Câmaras Municipais aforassem os terrenos de marinha do Império, definindo então a Instrução nº 348, de 14 de novembro de 1832, que

> hão de considerar-se terrenos de marinhas todos os que, banhados pelas águas do mar, ou dos rios navegáveis, vão até à distância de 15 braças craveiras [que são 33 metros segundo o Decreto 4.105 de 22/2/1868] para a parte da terra,

contadas estas desde os pontos a que chega o preamar médio (COSTA PORTO, 1965, p. 165; MELLO MORAES, 1881, p. 30; ANDRADE, 1890, p. 16).

Consolidando resoluções anteriores, o Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, colocou um ponto final nessa matéria. Em primeiro lugar, e considerando que os limites determinados anteriormente podiam sofrer mudanças pelo assoreamento natural das costas e margens dos rios ou por trabalhos de aterro, definiu que esses acréscimos, que passaram a ser conhecidos como "terrenos acrescidos de marinhas", pertenciam também à Nação, estando sujeitos, portanto, ao pagamento de foros e laudêmios. Em segundo, reservou para a servidão pública, nas margens dos rios navegáveis e de seus formadores, todos os terrenos que, banhados por suas águas e estando fora do alcance das marés, se estendessem até a distância de 7 braças craveiras (ou 15,4 metros) para a parte da terra, "contadas desde o ponto médio das enchentes ordinárias" (ANDRADE, 1890, p. 33-35).[8] Deixou claro, enfim, que os *limites dos terrenos de marinha são aqueles definidos pela ação das marés em 1831*, e é por esta razão que terrenos situados a distâncias bem maiores que 33 metros da linha de costa atual continuam sujeitos ao pagamento de laudêmios à União (BRASIL, 1988).

### 5.5 O ataque constante ao patrimônio público

Donas inicialmente de apreciáveis bens de raiz, as câmaras municipais viram-nos diminuir bastante com o decorrer do tempo. Buscando aumentar seus recursos, muitas venderam terras do seu patrimônio (em vez de aforá-las), ou então remiram foros, perdendo então o domínio direto sobre esses bens. A apropriação por particulares foi também frequente, e facilitada pela falta de demarcação oficial do patrimônio público ou pelo pouco zelo dos oficiais da Câmara. E muitas foram as terras que, legalmente aforadas, acabaram se perdendo, seja por deficiência no controle de pagamento dos foros e laudêmios, seja pela perda de seus registros legais, não raro consumidos por incêndios criminosos.

O progredir do modo de produção capitalista fez também com que os campos comunais fossem desaparecendo cada vez mais. A Coroa mesmo passou a incentivar a sua alienação, como provam as diversas leis que, a partir da segunda metade do século XVIII, crescentemente confundem os baldios com as terras do conselho, passo importante para a sua desamortização.

---

8. O mesmo decreto definiu ainda que o limite que separa o domínio marítimo do domínio fluvial, para o efeito de medirem-se e demarcarem-se 15 ou 7 braças, conforme os terrenos estiverem dentro ou fora do alcance das marés, será indicado pelo ponto onde as águas deixarem de ser salgadas de um modo sensível, ou não houver depósitos marinhos, ou qualquer outro fato geológico, que prove a ação poderosa do mar (ANDRADE, 1890, p. 34-35).

Em Portugal, os baldios acabaram oficialmente em 1867, quando o Código Civil pôs fim aos pastos comunais, entregando-os às municipalidades para que os aforassem. No Brasil, essa passagem se deu na mesma época. Ainda que a Lei de Terras tenha reconhecido a continuidade do instituto das terras comunais, suas legislações complementares acabaram por transferi-las para a jurisdição das províncias e dos municípios. Com a República, essa tendência foi reforçada, o que levou à crescente alienação dos logradouros públicos por aforamento ou, o que foi mais comum, à sua apropriação por invasão (CAMPOS, 1991, p. 49-52; 127-128).

Dos baldios que serviam às antigas cidades e vilas coloniais só restam hoje, quando muito, algumas praças, muitas das quais conservam, paradoxalmente, a denominação de *campo*. Os logradouros públicos situados a distâncias maiores dos núcleos urbanos também não tiveram melhor sorte. Como bem demonstrou Campos (1991), em seu excelente trabalho, dessas antigas terras comunais só restam alguns resquícios na paisagem atual, que tendem a desaparecer.

## 6 CONCLUINDO

Para se analisar o espaço geográfico não basta desvendar as suas múltiplas dimensões atuais. Há que se investigar também o processo histórico que lhe deu origem, pois aí estão, muitas vezes, os segredos da sua boa interpretação. Nessa busca do passado, entretanto, não devemos nos ater apenas aos vestígios concretos que ele deixou, isto é, às formas materiais que ainda subsistem na paisagem. As formas não materiais também precisam ser investigadas.

As formas jurídicas, não materiais, que presidiram o processo de apropriação territorial no Brasil colonial, fazem valer os seus efeitos até hoje. Sem compreendê-las bem, não conseguiremos pensar adequadamente o espaço brasileiro atual, nem seremos capazes de contextualizar bem as questões territoriais que emergem concretamente aqui e ali, no campo e nas cidades.

Pensar o passado do espaço não significa fazer geografia antiquária. Significa buscar em tempos já idos as chaves da interpretação do presente, passo fundamental para que possamos pensar com segurança o espaço do futuro que queremos ter.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Antônio Paulino de. **Memória histórica sobre Cananéia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1966. 3 v.

ANDRADE, Luiz Antonio Navarro de. **Compilação das leis, decretos, regulamentos, resoluções, decisões e pareceres relativos a processos de aforamentos de terrenos das sesmarias municipaes da Capital Federal e dos de marinhas, accrescidos e mangues, feita para uso do serviço da Directoria do Tombamento Municipal.** Rio de Janeiro: Typ. do Rio, 1890.

ARQUIVO NACIONAL. **Tombos das cartas de sesmarias do Rio de Janeiro, 1594-1595; 1602-1605.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1967.

AUTO da fundação da Villa Bella da SS. Trindade do Mato Grosso, em 19 de março de 1752. *In*: MELLO, Silveira de (General). Auto da fundação de Vila Bela de Mato Grosso e seus brasões. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 216, p. 190-197, 1952.

AZEVEDO, Aroldo de. Vilas e cidades do Brasil colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva. **Boletim da FFCL**, São Paulo, n. 208, 1956.

____. Embriões de cidades brasileiras. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 25, p. 31-69, 1957.

BRASIL. **Legislação patrimonial.** Bens imóveis da União. Brasília: Ministério da Fazenda, 1988.

CAMPOS, Nazareno José de. **Terras comunais na Ilha de Santa Catarina.** Florianópolis: FCC Editora/Editora da UFSC, 1991.

CARTA do Senado escrita ao General em satisfação do Provedor da Fazenda Real mandar desfazer o curral que se mandou fazer para o gado que se matasse no açougue. Rio de Janeiro, 24/3/1739. **Arquivo do Distrito Federal**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 329-331, 1950.

CIRNE LIMA, Ruy. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954.

COSTA PORTO, José da. **Estudo sobre o sistema sesmarial.** Recife: Imprensa Universitária, 1965.

DEFFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a rede de cidades. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 14, p. 141-148, 1944.

FERREIRA, João da Costa. **A cidade do Rio de Janeiro e o seu termo (Ensaio urbanológico).** 2. ed. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1979.

FLEIUSS, Max. **História administrativa do Brasil.** 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1925.

FORAL de Duarte Coelho (24/9/1534). *In*: DIAS, Carlos Malheiro *et al*. **História da colonização portuguesa do Brasil.** Porto: Litografia Nacional, 1924. v. 3.

FRAGMENTOS de uma memória sobre as sesmarias da Bahia (obra atribuída ao Marquês de Aguiar). *In*: VASCONCELOS, J. M. P. **Excertos do Livro das Terras.** 3. ed. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1989.

FREIRE, Felisbelo. **História territorial do Brazil**, v. l: Bahia, Sergipe, Espírito Santo. Rio de Janeiro: Typ. do "Jornal do Commercio", 1906.

FREITAS, Jordão de. A expedição de Martim Afonso de Souza (1530-1533). *In*: DIAS, Carlos Malheiro *et al*. **História da colonização portuguesa do Brasil**. Porto: Litografia Nacional, 1924. v. 3.

INFORMAÇÃO e instrução que se dá para o negócio do Capitão-mor Pedro Taques de Almeida com a notícia do que contêm os papéis inclusos... *In*: ENES, Ernesto. Pedro Taques de Almeida e as terras do concelho (*sic*) ou rossio da vila de São Paulo (1709). **Revista do Arquivo Municipal**, São Paulo, v. 7, n. 84, p. 55-72, 1942.

JOFFILY, I. **Synopsis das sesmarias da Capitania da Parahyba, comprehendendo o territorio de todo o Estado do mesmo nome e parte do Rio Grande do Norte**. Parahyba: Typ. e Lith. a vapor Manoel Henrique, 1893. Tomo I.

LIVRO de Tombo do Colégio de Jesus do Rio de Janeiro. **Anais da Biblioteca Nacional**, Rio de Janeiro, v. 82, 1962.

MARQUES, A. H. de Oliveira. Sesmarias. *In*: SERRÃO, Joel (coord.). **Dicionário de história de Portugal**. Porto: Iniciativas Editoriais, 1975. v. 5.

MARX, Murillo. **Cidade no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Edusp/Nobel, 1991.

MELLO MORAES, Alexandre José de. **O patrimônio territorial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Typ. Camões, 1881.

MERÊA, Paulo. A solução tradicional da colonização do Brasil. *In*: DIAS, Carlos Malheiro *et al*. **História da colonização portuguesa do Brasil**. Porto: Litografia Nacional, 1924. v. 3.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.

MORAES, Rubens Borba de. Contribuições para a história do povoamento em São Paulo até fins do século XVIII. **Geografia**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 69-87, 1935.

MOURÃO, Leila. **O conflito fundiário urbano em Belém (1960-1980).** Dissertação Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1987.

ORDENAÇÕES do Senhor Rey D. Manuel. Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1521-1797. 5 v.

PIZARRO E ARAÚJO, José de Souza Azevedo. Relação das sesmarias da capitania do Rio de Janeiro, extrahida dos livros de sesmarias e registros do cartório do tabelião Antonio Teixeira de Carvalho, de 1565 a 1796. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 1, p. 93-153, 1900.

_____. **Memórias históricas do Rio de Janeiro e das provincias annexas a jurisdição do vice-rei do Estado do Brasil.** Rio de Janeiro: Impressão Régia e Nacional, 1820-1822. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945-1948. 9 tomos. 10 v.

PREFEITURA do Districto Federal. **O Rio de Janeiro no Século XVII (Accordãos e vereanças do Senado da Câmara, copiados do livro original existente no Archivo do Districto Federal, e relativos aos annos de 1635 até 1650).** Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas do "Jornal do Brasil", 1935.

RAU, Virgínia. **Sesmarias medievais portuguesas.** 2. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1982.

RECIFE. Biblioteca Pública. **Sesmarias.** Recife: Secretaria de Educação e Cultura, 1954. (Documentação Histórica Pernambucana, v. 1).

RUY, Affonso. **História da Câmara Municipal da Cidade do Salvador.** Salvador: Câmara Municipal de Salvador, 1953.

SÃO PAULO. Secretaria de Educação e Saúde Pública. **Repertório das sesmarias concedidas pelos capitães generais da Capitania de São Paulo desde 1721 até 1821**. São Paulo: Tip. do Globo, 1944.

SEGUNDO Livro do Tombo do Mosteiro de São Bento do Rio de Janeiro, 1688-1793. Rio de Janeiro: Edições "Lumen Christi", 1981.

SERRÃO, Joel (coord.) **Dicionário de história de Portugal**. Porto: Iniciativas Editoriais, 1975-1978. 6 v.

SILVA, Lígia Maria Osório. **A Lei da Terra**: Um estudo sobre a história da propriedade da terra no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, São Paulo, 1990. 2 v.

_____. **Latifúndio e terras devolutas**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição.** Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. Brasília: CNPq; São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

TOURINHO, Eduardo. **Autos de correições dos ouvidores do Rio de Janeiro, segundo volume: 1700-1747.** Rio de Janeiro: Off. Graph. do "Jornal do Brasil", 1931.

TRASLADO da carta de sesmaria das terras do rocio, e termo desta Cidade do Rio de Janeiro. *In*: HADDOCK LOBO, Roberto Jorge. **Tombo das terras municipaes que constituem parte do patrimonio da Illustrissima Camara Municipal da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro**: Typ. Paula Brito, 1863.

VASCONCELLOS, Sílvio de. **Vila Rica**: formação e desenvolvimento – residências. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1956.

# O Preço da Produtividade: Uma História de Violências no Campo

*Luana Dorziat*[1]

**Resumo:** O latifúndio sempre teve papel de destaque na história brasileira. Atualmente, ele se reinventa: de grandes faixas de terra ociosas passa ao agronegócio, com alta produtividade. Essa caraterística – produtividade – confere qualidade a uma propriedade de terra, sendo suficiente para torná-la intocável, o que dificulta uma visão mais profunda relativa às condições estruturais dessa atividade: como se dão as relações de convivência entre o latifúndio e os sujeitos que vivem historicamente da terra? Como age o Estado no que concerne à democratização do acesso à terra? Considerando a Constituição "Cidadã" de 1988, que, embora acolha a lógica produtivista, apresenta o discurso da "função social" da terra, legitimando movimentos reivindicatórios de transformação das relações estabelecidas no campo; buscamos entender como as noções de "produtividade" e de "função social da propriedade" são concretizadas, desenvolvendo a presente pesquisa. Para tanto, trazemos a história da *Fazenda Mandacaru*, com as falas de lideranças de trabalhadores rurais, bem como alguns documentos e o *modus operandi* do Judiciário. Os dados trouxeram à tona uma história permeada por violências físicas e simbólicas dirigidas a trabalhadores rurais. Essa realidade foi, em grande parte, decorrente da conivência da Polícia e da Justiça. Ficou patente, portanto, a ausência de uma política de reforma agrária que se dirija à democratização do campo, considerando as violentas relações de poder ali existentes. Ao contrário, o Estado, por meio de seu aparato policial e jurídico, agiu a favor da manutenção de uma sociedade excludente, reafirmando a natureza antidemocrática do sistema neoliberal.

**Palavras-chave:** Produtividade. Conflitos agrários. Violência.

**Abstract:** The large agricultural estates have always played a prominent role in Brazilian's history. Nowadays, they reinvent themselves: going from huge idle lands to agribusiness, with high productivity. The productivity of these big lands turns them into untouchable properties, which prevent a deeper view of the structural conditions of this activity: how the relations between the large landowner and the workers who live historically from the land are developed? How does the State act regarding the democratization of the land? Acknowleging the "Citizen" Constitution (1988), which, although welcomes the productivist logic, it also presents the "social function" of the land, that supports the claiming movements that urges for transformation of the relations established in the countryside; we aimed to understand how the notions of "productivity" and "social function of

1. Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), com participação na Assessoria Jurídica Universitária Popular. Especialista em Direito Previdenciário pela Faculdade Damásio. Servidora do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (Minas Gerais). Aprovada no VI Concurso para Provimento do Cargo de Defensor Público Federal de Segunda Categoria da Defensoria Pública da União, aguardando nomeação.

property" are put into practice, developing the present research. Therefore, we bring the history of Fazenda Mandacaru, through the voices of rural workers' leaders, as well as some documents and the work of Justice in the case. The data brought up to light a story of physical and symbolic violence towards the rural workers. This reality was largely due to the complicity of police and justice. It was evident the absence of a land reform policy addressed to the democratization of the countryside that regards the violent power relations existed there. On the opposite, the State, throughout its police and legal agencies, act to maintain a social reality based on exclusion and oppression, reassuring the undemocratic nature of the neoliberal system.

**Keywords:** Productivity. Agrarian Conflict. Violence.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

*Quando eu morrer, que me enterrem na beira do chapadão*
*contente com minha terra,*
*cansado de tanta guerra crescido de coração.*
(Guimarães Rosa)

O Brasil, ao longo de sua história, apresenta uma trajetória de avanços e retrocessos nas políticas de Estado voltadas para os "problemas sociais", entre eles os relativos à vida no campo. Embora com dimensões continentais, apresentando mais de oito bilhões de quilômetros quadrados, segundo dados do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (CANUTO, *[S.d.]*), mais de quatro milhões de famílias não têm acesso adequado à terra, enquanto outras poucas concentram grande parte dela.

Esse quadro decorre de uma cultura capitalista, que incentiva a concentração de renda e a mentalidade especulativa. Nesse contexto, a terra é apropriada como um bem a ser acumulado para fins de mercado.

Além de a terra acionar valor de mercado por si mesma, dela é retirado valor da produção, como ocorre com o agronegócio, configurando o quadro do campo pelo modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária capitalista, por meio dos latifúndios.

Uma breve digressão histórica sobre a estruturação fundiária na América Latina, em especial no Brasil, mostra que o desenvolvimento econômico deste país sempre esteve vinculado aos interesses externos, aliados aos anseios das classes dominantes internas. Noutras palavras, a política fundiária brasileira está associada ao latifúndio, privilegiando a concentração de terras, em vez de sua distribuição, sendo este um dos eixos do desenvolvimento do "capitalismo dependente" estabelecido na América Latina (FERNANDES, 2009).

Desse modo, entende-se porque a democratização do acesso à terra é refreada pelas nossas classes dominantes, que influenciaram diretamente na normatização sobre a matéria. Desde as primeiras legislações brasileiras, como é o caso da emblemática Lei de Terras de 1850, é explícito o interesse de impedir que camponeses e futuros ex-escravos ocupassem livremente a terra, de onde poderiam retirar o seu sustento de forma independente e autônoma.

O Estado tem contribuído, dessa forma, para que a terra deixe de cumprir seu papel fundamental de mantenedora do sustento da vida, transformando-a em mercadoria, muitas vezes com função especulativa, de modo que apenas os já proprietários são reinvestidos desse caráter – de proprietários – e a grande massa da população permaneça alijada do direito fundamental à propriedade.

Até mesmo quando, por meio de embates políticos, os movimentos campesinos tiveram reconhecido seu direito à terra e, com ele, seus desdobramentos (alimentação, moradia etc.), o latifúndio sempre se utilizou de estratégias para barrar tais avanços.

Um exemplo disso foi o advento da Constituição "Cidadã" de 1988, cuja elaboração foi permeada por disputas políticas. Embora apresente o discurso da "função social", que poderia legitimar movimentos reivindicatórios de transformação das relações estabelecidas no campo, na prática, a Constituição deixa margem ao seu esvaziamento de sentido, reduzindo esse princípio a uma questão meramente produtivista: se a terra produz, já está cumprindo sua função social. Como bem coloca Douglas Pinheiro Bezerra, a realidade é que "entre cercas, fuzis e legislações 'cidadãs', a situação do camponês, do trabalhador rural e do sem-terra pouco ou nada mudou" (2013, p. 17).

Para entender como as noções de "produtividade" e de "função social da propriedade" são concretizadas, desenvolvemos uma pesquisa, trazendo como objeto de estudo um caso emblemático de conflito no campo: o Caso da Fazenda Mandacaru[2].

Ao tratar da temática reforma agrária e justiça, entendemos ser imprescindível oportunizar maior visibilidade a uma perspectiva contra-hegemônica, principalmente sobre a realidade do campo, considerando que, hegemonicamente, ao tratar dos conflitos agrários, parecem importar mais os cidadãos de "bens" – grandes proprietários.

Nessa perspectiva, escolhemos relatar o caso a partir de outro olhar: dos espoliados, dos não proprietários. Dessa forma, demos voz aos sujeitos historicamente não ouvidos, possibilitando a emergência de seu protagonismo.

Este é, assim, um trabalho de reverberação dessas vozes esquecidas.

2. Nome fictício, assim como os nomes de todos os sujeitos envolvidos, em acordo às normas de respeito à privacidade do ambiente e dos sujeitos participantes. A escolha do nome Mandacaru faz referência ao projeto de extensão que possibilitou o contato direto com a comunidade: Núcleo de Extensão Popular (NEP) – Flor de Mandacaru.

## 2 A PRODUÇÃO DE VIOLÊNCIAS NO CAMPO

*Do rio que tudo arrasta se diz que é violento.*
*Mas ninguém diz violentas As margens que o oprimem.*
(Bertolt Brecht)

Tratar de reforma agrária e de conflitos no campo é tratar de violência, de corpos brutalizados. Os tipos de violência vivenciados pelos sujeitos da Fazenda Mandacaru ao longo do conflito perpassaram, ao menos, três: a do *Latifúndio*, precedente, que ocorreu antes mesmo da judicialização do conflito, e esteve ligada especialmente ao modo de exploração capitalista da mão de obra dos trabalhadores do campo; a da *Polícia*, decorrente da criminalização das reivindicações, o que levou os trabalhadores, inúmeras e repetidas vezes, às delegacias de polícias, bem como da participação de agentes policiais em diversos episódios de violência, sejam elas morais ou físicas; e *a do Judiciário* que, assumindo posturas conservadoras e elitistas, sepultou qualquer atuação que pudesse significar uma guinada hermenêutica a serviço dos historicamente oprimidos, tendo um papel decisivo na "resolução" dos conflitos territoriais.

### 2.1 O Latifúndio: uma história de violências

A Fazenda Mandacaru, localizada no brejo paraibano, a aproximadamente cem quilômetros da capital, possuía pouco mais de novecentos hectares, mais de 25 módulos fiscais[3]. Ela se constituía, assim, enquanto uma grande propriedade privada, pertencente ao Sr. Assis, que ali desenvolvia atividades agrícolas com fins de mercado, e era apontado pelo conjunto de trabalhadores como "usineiro". As atividades agrícolas estavam a cargo de cerca de 30 trabalhadores rurais, os chamados "posseiros", que viviam com suas famílias na fazenda há gerações e dela tiravam o seu sustento. Havia, portanto, nesse espaço campesino, duas formas de trabalho sendo desenvolvidas: o voltado para o mercado e o de subsistência, ambas, no entanto, fruto do trabalho desenvolvido efetivamente pelos mesmos sujeitos – os trabalhadores rurais.

A permissão dada pelo Sr. Assis para que as famílias permanecessem em suas terras tinha suas condicionantes: elas deveriam produzir alguns dias em seu benefício a título gratuito – ao que se dá o nome de "cambão" – e tinham ainda que ceder parcela de suas próprias produções de subsistência – o chamado "foro". Caso ainda quisessem criar animais, deveriam pagar certa quantia por criação.

---

3. Segundo a tabela de módulo fiscal do Incra, no município de Juarez Távora, onde está localizada a propriedade rural, o módulo fiscal corresponde a 35 ha. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf. Uma propriedade rural é considerada latifundiária quando possui mais de 15 módulos fiscais, segundo inteligência da Lei nº 8.629/1993 (art. 4º, III, 'a').

No dia do cambão, o trabalho se dava na plantação de cana-de-açúcar, no conserto de cercas, na produção de ração para os animais do proprietário, entre outras atividades. A relação com o proprietário, apesar de distante, era extremamente difícil, já que ele se mostrava um tanto violento para com os trabalhadores, conforme constatação de Luana Rodrigues (2012):

> [...] os moradores relatam que ele sempre foi muito duro, tendo chegado a agredir fisicamente moradores. Além disso, dava ordens ao administrador da fazenda que agia com brutalidade, agredindo verbalmente os moradores. (RODRIGUES, 2012, p. 179)

Diante dessa realidade, não restava outra alternativa às famílias senão aceitarem tais condições, mesmo porque esse regime de exploração da terra era o único caminho possível, já que estavam ali há gerações e as relações de trabalho sempre se deram dessa forma, como foi explicitado na fala de Zé Gomes, uma das lideranças dos posseiros:

> Já trabalhava [se referindo ao seu pai]. Era escravo. Isso aqui antigamente era uma escravidão. Eu peguei essa escravidão ainda. Eu vim me libertar depois que entrou no conflito. A gente trabalhava aqui para o patrão, não tinha direito de criar. Eu morava com meus pais e meus irmãos. Quando me casei com ela, morava naquela casa ali. Eu pra conseguir aquela moradia ali, eu tinha que dar três dias na fazenda de graça. Era uma sujeição que eu caçava fundamento pra sobreviver.

Esse depoimento é corroborado também pelas análises de Leonilde Medeiros (1996, p. 129), para quem é "por ter essa forma de dominação como único universo possível de sociabilidade [...] [que] o trabalhador rural não se opõe à vontade do dono da terra": ou por desconhecerem as ilegalidades inerentes a essa relação opressora ou por, conhecendo-as, temerem as consequências da sua opção de não sujeição.

Essa atitude de submissão às "regras do patrão" era o que assegurava a permanência dos trabalhadores na terra, como fizeram seus pais antes deles. Assim, em vez de cultivar para viver, a ordem era viver para cultivar, como diz Zé Gomes:

> O que eu produzia no roçado ainda tinha que pagar a porcentagem para ele, da renda, que eles chamam: o foro. Do animal que eu criasse, da terra que eu plantasse, tinha que pagar. Os três dias [que trabalhava para o proprietário] era de graça.

Essa relação, identificada por alguns estudiosos como semifeudal, compõe o "estatuto jurídico" do trabalho no campo, que se centra na apropriação tanto da mão de

obra dos camponeses como de parte de seus frutos a título gratuito. Benevides (*apud* BEZERRA, 2013) destaca algumas figuras encontradas nesse cenário, dentre as quais existe a do "foreiro", que paga um preço fixo pela utilização da terra (foro), devendo ainda trabalhar de graça, durante alguns dias, para o dono da propriedade. Percebemos que esta é exatamente a relação posta para que os trabalhadores da Fazenda Mandacaru pudessem permanecer vivendo ali com suas famílias.

De acordo com os trabalhadores, as relações de poder dentro do cenário latifundista são estabelecidas independentemente de quaisquer outras regulações, inclusive as do Estado. Como bem coloca Leonilde Medeiros (1996),

> É como se o mundo rural constituísse um universo à parte, com regras próprias, um outro espaço de relações, vivendo um outro tempo histórico, imune ao debate sobre a democratização que marcou a sociedade brasileira nos últimos 20 anos. (MEDEIROS, 1996, p. 131)

Na grande propriedade não vigora, portanto, a Legislação Trabalhista, sendo esta, ao contrário, sistematicamente violada. O que vale é a Lei do Patrão. Assinala Leonilde Medeiros (1996) que práticas de violência são usadas, muitas vezes, para encobrir esses descumprimentos. Ao submeter trabalhadores a diferentes formas de submissão, sendo a coerção a mais visível delas, os proprietários não reconhecem os camponeses enquanto sujeitos de direitos.

Nesse cenário, a relação violenta estabelecida é invisibilizada pelo critério produtivista, usado como álibi para justificar a permanência do estado de coisas no campo, como se o cumprimento da função social estivesse intacto, de modo a serem completamente desconsiderados outros aspectos componentes dessa função.

É imprescindível compreender, de antemão, que a normatização da "função social", nos termos em que a conhecemos hoje, foi introduzida no ordenamento brasileiro pelo Estatuto da Terra, de novembro de 1964, quando nos encontrávamos em pleno regime de ditadura militar. Levando em conta que um dos fatores que levaram ao próprio golpe foi a aproximação do então presidente da República, João Goulart, às demandas populares, especialmente no que diz respeito à implementação da reforma agrária[4], bem como o fortalecimento de movimentos anticapitalistas no país, é de se estranhar o real objetivo de um regime que combate essa conjuntura em elaborar uma lei que incorpore as bandeiras dos trabalhadores em torno da realização da reforma agrária, já condicionando o acesso à propriedade da terra pela função social.

4. O DIA que durou 21 anos. [Filme-vídeo]. Direção: Camilo Galli Tavares. Produção: Karla Ladeia. Intérpretes: Edson Mazieiro, Stanley Howard Lehman. Roteiro: Camilo Galli Tavares. Brasil: Pequi Filmes, 2012. Documentário, 77 min. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=4ajnWz4d1P4. Acesso em: 27 set. 2019.

Segundo Miguel Lanzellotti Baldez (2002), tal normatização não tinha, na verdade, a finalidade de realizar a reforma campesina, mas de, ao incorporar as reivindicações, congelar, imobilizar e desorganizar a luta dos trabalhadores rurais. É que "a lei precisa garantir por escrito, e somente por escrito, o 'projeto' de deixar a vida mais suportável [...] justamente no momento em que o tecido social esteja mais sujeito a rupturas!" (MELO, 2009, p. 22).

O nascimento do Estatuto, com todo seu apelo ao "bem-estar da coletividade", de fato em nada modificou a realidade do campo: os conflitos territoriais permaneceram, sem que lhes fosse dado qualquer reconhecimento político, sendo, ao contrário, "resolvidos" na esfera privada, com a mera aplicação (seletiva) do direito penal e ainda com a participação, por vezes, de instâncias de poder do Estado, como as polícias (MEDEIROS, 1996).

Quando o cumprimento da função social é exigido por movimentos sociais, é fácil que esse discurso seja associado a um reavivamento do "comunismo", como forma de polarizar, deslegitimar, ou até mesmo, condenar essas reivindicações, já que, ainda hoje, o comunismo é associado a uma ideia de "rebeldia sem causa". No entanto, como dito anteriormente, o discurso socializante da propriedade nunca esteve atrelado, especialmente na sua origem, a uma mudança radical do sistema. Muito pelo contrário, como assevera Gilberto Bercovici (2005),

> [...] a função social da propriedade não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, dentro de certos parâmetros constitucionais, como exercida dentro do interesse geral. (BERCOVICI, 2005, p. 147)

Percebe-se, portanto, que a funcionalidade da propriedade, constitucionalizada em 1988, não passa de um conceito sob disputa, que pode servir de "carro chefe" para a implementação da reforma agrária, legitimando reivindicações de mudanças, mas, segundo Tarso de Melo (2009), sem alterar substancialmente a realidade social. Serve, na realidade, para encobrir a exploração e manter "as regras do jogo". Para ele, a introdução do instituto da função social, como condicionante ao exercício do direito de propriedade, não passou de uma forma de perpetuar a situação de exploração. Em suas palavras: "alguns interesses da classe dominada devem ser satisfeitos a fim de que se mantenha a situação de dominação [para que assim] não se radicalizem os efeitos perversos do desequilíbrio existente" (p. 40-43).

Assim, embora a Constituição pontue aspectos importantes para se definir a função social da propriedade, os argumentos jurídico-legais se restringem, como visto anteriormente, à aferição quantitativa da produtividade, pelo fato de ela ter maior

relevância na nossa sociedade de mercado, constituindo um elemento de manutenção, e não de transformação estrutural, da realidade fundiária. Não é por acaso, portanto, que é dado um peso excessivo a esse critério, desconsiderando que a função social também está ligada, ao menos textualmente, ao respeito à legislação trabalhista e ao bem-estar proporcionado àqueles que trabalham na terra, a despeito da tentativa de setores ultraconservadores em retirar tal obrigatoriedade[5]. Tais aspectos, ainda que sejam pressupostos do modo por meio do qual se dá a produção na terra, são completamente desconsiderados quando confrontados com os índices mínimos necessários para que a terra alcance a categoria de "produtiva".

Invocar a proteção da propriedade pela ordem constitucional, enquanto direito fundamental, é uma das formas mais eficientes de defender os interesses dominantes. Aliado a isso, o fato de o texto constitucional conferir um tratamento especial àquelas terras que demonstrem níveis "satisfatórios" de produtividade, não sendo esta passível de desapropriação, fortalece a lógica da concentração fundiária e o discurso da proteção absoluta da propriedade rural produtiva.

Esse direito foi decorrente da participação dos ruralistas na Constituinte, os quais saíram vitoriosos na disputa política ante os movimentos sociais. Conforme bem retrata Marés (2003, p. 118), os latifundiários – também chamados ruralistas,

> [...] ardilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos juízes, tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra. (MARÉS, 2003, p. 118)

Foi isso que aconteceu no conflito da Fazenda Mandacaru.

Após a instauração do conflito, quando um período de dura estiagem impediu que os posseiros pagassem o "foro" ao proprietário, que não abriu mão dele, trabalhadores organizados buscaram meios para pôr fim àquele regime servil, denunciando a exploração ali estabelecida e acionando o Incra para realização de vistoria. Em dezembro de 1997, a autarquia agrária, não considerando a produção de subsistência das famílias posseiras, já que não constituía uma atividade de exploração econômica desenvolvida pelo proprietário, apurou que a terra era improdutiva. Foi expedido decreto expropriatório.

5. A Constituição Federal de 1988 define, em seu art. 186, que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, *simultaneamente*, o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. É de se destacar que tramita no Senado Federal proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 80/2019), de autoria do senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), que pretende modificar o critério de cumprimento da função social da propriedade, de modo que o proprietário não terá que observar todos esses critérios simultaneamente, mas, ao menos um deles, além de normatizar que a desapropriação seja efetivada mediante pagamento, não de indenização justa, mas do seu valor de mercado.

No entanto, ao se valer do Poder Judiciário, por meio de uma ação declaratória de nulidade do laudo de vistoria e avaliação do imóvel rural, o proprietário logrou impedir a "violação" do seu sagrado direito de propriedade. A Justiça entendeu que "a área utilizada para plantio pelos trabalhadores não pode ser considerada como não utilizada"6, a despeito de ser fruto do trabalho dos interessados na desapropriação e não do expropriado. A decisão aponta o comprometimento do Judiciário com a defesa exacerbada da propriedade do grande proprietário, fundada na vedação constitucional de desapropriação de terras produtivas (art. 185, II)7, não importa como ou por quem efetivamente produzidas, isolando o fator produtividade e secundarizando os outros requisitos.

Essa interpretação, que tem como foco a produtividade, subsidia, sistematicamente, a violência que é dirigida a trabalhadores do campo, porque o mero atingimento de índices mínimos de produção ofusca as "ilegalidades" perpetradas nas relações de trabalho e de convívio. E, ao desconsiderar o custo dessa produção, as instâncias estatais e, especialmente, o Judiciário, acobertam tais práticas que, abusivas, ilegais e desumanas, são geradoras de ainda mais violência.

Em última análise, a produção das grandes porções de terras se dá por meio da violência, física e simbólica, exercida ante trabalhadoras e trabalhadores rurais. Ela se constitui, como afirma Barreira (1999, p. 136) com

> a afirmação de um poder paralelo que faz coexistir modernidade e arcaísmo, civilização e barbárie. Este poder se reproduz no interior de espaços institucionalizados ou não, com a presença ou não de órgãos de segurança. (BARREIRA, 1999, p. 136)

A presença da violência no campo é um aspecto constitutivo do modelo fundiário e, segundo Florestan Fernandes (1982), está intimamente relacionada às faces do modo de produção capitalista, ao direito e ao Estado de Direito. Para ele, ela é inerente aos movimentos do "regime de classes sociais", ou seja, a partir da organização da classe dos trabalhadores, há retaliações violentas da classe antagônica, nos moldes que apresenta Roberto Efrem Filho, (*S.d.*), ao tratar do mesmo caso:

> O recurso "arcaico" à violência, a convocação de "capangas" para açoitar e torturar uma família de trabalhadores rurais, portanto, não concerniria a uma sombra do passado coronelista, escravocrata e colonial que insiste em se re-

6. Trecho retirado do processo judicial – decisão do Tribunal, em sede de apelação, mantendo a sentença que suspendeu o decreto expropriatório pela declaração de produtividade do imóvel rural sob disputa.
7. Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

> produzir sobre os corpos da família de [Dona Sandrinha e Zé Gomes]. (EFREM FILHO, *[S.d.]*, p. 4)

As expressões de violência, externalizadas ora de forma sutil, ora de forma brutal, não constituem, portanto, desvios ou equívocos dentro do Estado de Direito. Ao contrário, correspondem a estratégias modernas de controle social, na medida em que se dá mediante abusos sutis dentro da "ordem democrática", mas que, por vezes, empregam violências brutais, as quais compõem a "normalidade" do Estado de Direito e das relações sociais, mesmo que de forma dissimulada (EFREM FILHO; BEZERRA, 2013).

Vê-se, pois, que a opção pelo critério que invoca a produtividade do imóvel, em termos quantitativos de índices, mesmo que haja sobre-exploração dos trabalhadores rurais, aparentemente imparcial, é, ao contrário, o mais parcial possível, na medida em que "a interpretação no sentido da produtividade sem função social certamente interessa mais de perto às classes proprietárias, que sempre são efetivamente mais representadas nos três poderes" (SILVA, 2005, p. 747).

## 3 A POLÍCIA: UMA PARCERIA "SUBTERRÂNEA" PÚBLICO-PRIVADA

A mudança de postura dos trabalhadores, que passam a não mais se sujeitar às arbitrariedades do grande proprietário, desencadeando um processo de organização política, desponta uma forma mais direta e brutal de violência. A outrora mais subjacente, que representava a imposição de uma relação de trabalho fora dos ditames legais, torna-se mais explícita, incidindo sobre os corpos e mentes das trabalhadoras e trabalhadores.

Após a tentativa frustrada de desapropriação da Fazenda Mandacaru, com o posterior reconhecimento judicial da "produtividade" da terra, quando consideradas as porções de terra trabalhadas pelas famílias campesinas que ali viviam no sistema semifeudal, a primeira atitude do proprietário foi ajuizar uma ação de reintegração de posse, com a finalidade de retirar de suas terras os trabalhadores dissidentes – posseiros organizados em torno da luta pela terra. Para tanto, distorceu os fatos, de acordo com os registros observados nos documentos judiciais, ao caracterizar os posseiros como "invasores sem-terra", na tentativa de desqualificá-los e deslegitimar sua permanência na propriedade, como podemos observar no trecho a seguir, retirado do processo sobre o caso:

> [...] 2.8 Que havendo esse Juízo despachado no sentido de que fosse oficiado o INCRA, como efetivamente já o foi, para cumprimento imediato, no entanto nenhuma providência foi adotada até o momento, pelo PRIMEIRO PROMOVIDO no sentido de desocupar o imóvel, objeto da questão, onde ainda permanece

> praticando esbulhos juntamente com os demais PROMOVIDOS (SEM-TERRAS), que invadiram a propriedade em conluio com o PRIMEIRO PROMOVIDO.

Essa desqualificação, dirigida aos trabalhadores e seus mediadores, é, como afirma Regina Bruno (2003, p. 286), "tão descarregadora quanto a violência física".

Ao analisarmos o tratamento dado aos trabalhadores – "sem-terras" –, notamos que ele não partia com exclusividade da figura do proprietário. Segundo o relato de Dona Sandrinha, a seguir, os trabalhadores sofriam forte discriminação da população local:

> Só chamam a gente de sem-terra. Ninguém aqui é sem-terra. Ninguém veio ocupar de fora. Nós já somos daqui. [...] Pra trabalhar e viver, né? Era ruim que a gente tivesse matando ou roubando, aí era uma coisa que podia ser discriminado, mas a gente lutar por uma coisa que é a sobrevivência pra nossa família [...]

Assim, apesar de serem reconhecidos, inclusive judicialmente, enquanto "colonos" ou "posseiros", ocupando pacificamente a área há mais de 20 (vinte) anos, o fato de desejarem se libertar da situação de opressão que a relação trabalhadores-proprietário-terra confere, reivindicando a terra a partir da qual satisfaziam suas necessidades vitais, fazia deles "sem-terras". Essa designação – ser "sem-terra" – não significa apenas não ser proprietário de um pedaço de terra para cultivar e viver, mas, como Roberto Efrem Filho e André Azevedo (2010) bem apontam, exprime uma categoria estranha à propriedade privada, na medida em que as atividades desenvolvidas por esses sujeitos não equivalem àquela exploração econômica que engendra lucros. Portanto, não se enquadram na ordem "natural" da sociedade capitalista; ao contrário, questionam-na.

Nesse sentido, não era a posse da terra reivindicada (ou a falta dela) que definia se os trabalhadores da Fazenda Mandacaru eram ou não "sem-terras", afinal de contas estes a habitavam há gerações, ou seja, exerciam efetivamente a posse direta sobre a terra reivindicada. O que determinava essa adjetivação e os aproximava dos sem-terra era a pretensão "petulante" de se libertar das amarras do latifúndio. Assim, um movimento legítimo de luta pela sobrevivência, inclusive daqueles a quem cabe tal designação (sem-terras), reduz-se ao duro rótulo que adquiriu o significado de "bandidos", "baderneiros", "invasores", enfim, "subversores da ordem".

A condição de sem-terra, por ser investida de forte criminalização, torna-se perversa e desagregadora. Primeiro porque não permite que, para além do rótulo, os envolvidos se vejam como tal, considerando que eles não ocuparam a terra, como fazem os sem terra, mas a habitam há anos, o que, entretanto, nas regras do Estado de Direito, não lhes confere a sua propriedade. Segundo porque, quando alguns trabalhadores da fazenda Mandacaru explicitaram a necessidade de distanciamento dessa categoria – sem-terra –, reivindicando outras nomenclaturas  posseiros, colonos, moradores, ou,

simplesmente, trabalhadores rurais –, ratificam o rótulo preconceituoso construído sobre o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra.

Essa tentativa de diferenciação dos trabalhadores não consegue, no entanto, atingir o seu objetivo, pois os sujeitos construtores da "opinião pública", formada por vários outros veículos, muito mais poderosos e eficazes (como a mídia e o próprio proprietário), insistem em identificar todo e qualquer trabalhador que luta por terra como "sem-terra". Não se trata, também, apenas da opinião da população em geral. Muitas políticas públicas não chegam à Fazenda Mandacaru, como as vias de acesso à cidade, o que Dona Sandrinha atribui à ligação do então prefeito da cidade com os interesses do latifúndio e, portanto, a sua antipatia pelos posseiros. Ela conta que ele já demonstrou sua aversão às suas reivindicações, o que ela chama de "discriminação":

> É porque eu fui, já briguei com ele [prefeito] lá. Peguei ele num café da manhã, ele e a esposa dele. Por conta da estrada – ele tem uma discriminação muito forte com a gente, aí não fez, pra chegar de lá aqui, não fez. [...] entrei só e perguntei a ele o problema daqui. Ele disse que não tinha discriminação, eu disse "você tem uma discriminação muito forte, porque quando houve o quebra na minha casa, o que foi que você disse? -É que vocês são um moi (sic) de sem-terra, eu não quero vocês nas minhas terras" Ele é um grande latifundiário.

Como de costume, em casos em que figuram trabalhadores "sem-terra", quando a mera apresentação do título de propriedade da terra serve como prova inequívoca do exercício da posse efetiva por parte do proprietário, tomada a verdade apresentada por ele como incontornável e incontroversa, a liminar de reintegração de posse foi concedida. Foi expedido mandado de reintegração a ser cumprido por oficial de justiça com autorização da requisição de força policial para acompanhamento da diligência, o que demonstra o caráter policialesco e repressivo no tratamento da matéria dirigido aos supostos ocupantes. Fica claro, nesses termos, que, agregado ao exercício de dominação política está o aparato policial, que contribui enormemente para o exercício da violência contra trabalhadores (BEZERRA, 2013). A força policial é, assim, legitimada como instrumento do proprietário, como mostra o trecho do processo, abaixo:

> [...] (B) Que o Sr. Oficial de Justiça, encarregado do cumprimento do Mandado de Reintegração de Posse, se faça acompanhar da Força Policial, para garantia de sua própria integridade, e fiel cumprimento de seu mister; [...]

No entanto, ao realizar diligências no local, o oficial de justiça relatou que a comunidade de trabalhadores se tratava de "colonos" e não de "invasores":

> Não observei bandeiras de organizações políticas, nem a presença de estranhos. Observei várias roças de subsistência, como batata, feijão e mandioca, sendo cultivadas pelos que se identificaram como moradores.

Percebemos, contudo, que a diferenciação reivindicada pelos trabalhadores, que tentaram se afastar do título de "sem-terra", tem ressonância em alguns poucos espaços, como demonstrou o posicionamento do oficial de justiça, que se negou a proceder a reintegração perante "posseiros pacíficos".

Diante da certidão do oficial de justiça, o juiz, que alegou ter sido induzido a erro pelo autor da ação, reviu sua decisão, garantindo que os posseiros permanecessem na área. Da mesma forma, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em sede de agravo de instrumento interposto pelo Incra contra o deferimento da liminar, manifestou-se pela manutenção dos posseiros na área até o julgamento definitivo da ação ordinária de produtividade.

A partir dessa decisão judicial, houve a garantia de retorno do proprietário para continuar explorando economicamente a terra, de um lado; e de outro, a de permanência dos posseiros que já se encontravam instalados há vários anos, "mansa e pacificamente". A imposição de convivência entre trabalhadores e proprietário após a judicialização da questão acirrou o conflito, contando com o fenômeno que se faz muito presente nos conflitos territoriais e que não se ausentou deste cenário: a violência, que se impôs como realidade diária na vida de trabalhadoras e trabalhadores.

Segundo o relato de Dona Sandrinha, os primeiros anos que seguiram à judicialização do conflito foram extremamente difíceis. Ela contou, com seu filho Samuel (então presidente da Associação dos Trabalhadores), que passaram dois anos sem poder cultivar a terra, sobrevivendo de doações e do apoio de instituições ligadas a movimentos sociais do campo, com a Comissão Pastoral da Terra (CPT):

> Nessa época era pesado aqui: era os capanga *arrudiando (sic)* as casas, tudo armado, eles [Zé Gomes e o irmão, Joca] só viviam no meio do mundo, não *podia (sic)* chegar em casa. Eu ficava em casa com as crianças e ele fora. Não podia aparecer não, porque era perseguido, perseguido mesmo! Aí, as crianças morrendo de fome, porque a gente não podia trabalhar aqui e essa época aqui era muita criança pequena. Eu chegava do colégio, eu trazia arroz, macarrão, comprava na feira na minha conta, chegava aqui e fazia aquele caldeirão assim, grande. Misturava tudo, feijão, arroz, tudo. Fazia um sopão. Aí dava de comer a essas *criança (sic)* pra elas *poder (sic)* voltar pra casa. *Aí passemo (sic)* ainda um ano nessa pisada.

Samuel explica que, nos anos de 2001-2002, eles ficaram impedidos de trabalhar, já que, quando eles plantavam, o proprietário destruía tudo com um trator. Voltaram a produzir só depois que um acordo judicial foi firmado, quando uma fazenda vizinha "liberou" umas áreas para que pudessem cultivar.

Foram inúmeros os episódios relatados de ameaças, intimidações e até mesmo agressões físicas. Conforme o relato de Zé Gomes, ao longo dos treze anos de luta, ele foi ameaçado cinco vezes de morte:

> Né brincadeira não. Imagino até assim, eu me perguntando pra mim, será que hoje eu ainda fico vivo, meu Deus? Eu ainda pergunto pra mim mesmo, não sabe? Assim, se me ameaçar de novo... será que fico vivo?

Em quase todas as ocorrências narradas pelos trabalhadores, uma figura se fazia presente: Sílvio Almeida, um parente do proprietário, que se tornou policial civil no decorrer do conflito e foi acusado de comandar milícias privadas e de estar envolvido em desaparecimentos e assassinatos de trabalhadores rurais no estado da Paraíba.

A presença de um membro da força policial confirma a aliança existente entre órgãos estatais de repressão e o poder privado do latifúndio. A utilização, pelos proprietários de terra, de milícias privadas, que se confundem sistematicamente com as polícias locais, demonstra, como indica César Barreira (1999), a simbiose entre público e privado na defesa, por parte de um agente público, do patrimônio de um coronel-proprietário, pertencente às forças políticas dominantes.

Essas violências não eram dirigidas apenas a trabalhadoras e trabalhadores envolvidos diretamente na disputa da terra, mas a todo e qualquer sujeito que demonstrasse apoio à luta dos posseiros. Como assevera Leonilde Medeiros (1996, p. 128), a violência é dirigida também a "pessoas que, na sua prática profissional e política, apóiam o processo organizativo e contribuem na elaboração das demandas dos trabalhadores do campo".

Um caso marcante na história da Fazenda Mandacaru se deu quando um professor da Universidade Federal de Campina Grande[8] e um grupo de apoiadores dos trabalhadores, após participarem de uma missa em solidariedade à situação dos agricultores, foram abordados por capangas do proprietário, entre os quais estava Sílvio Almeida, levados à cocheira e torturados. Em seguida, foram levados à delegacia de Ingá, município vizinho, pelo próprio policial, onde foram identificados como invasores da propriedade[9].

Depois de tal incidente, que teve repercussões dentro e fora da Fazenda Mandacaru, entre os trabalhadores e seus apoiadores, o Judiciário foi levado a agir, estabelecendo

8. À época, a UFCG era um *campus* da UFPB.
9. Informações constantes em relatórios de direitos humanos e de comissão parlamentar de inquérito composta para investigar conflitos agrários na região.

um acordo de convivência entre as partes. Dona Sandrinha diz que foi um momento de tensão para todos, especialmente para ela que, como presidente da Associação à época e representante dos trabalhadores, foi assinar o referido acordo.

> Aí quando foi feito esse acordo em Campina, eu que fui uma das que fui brigar pra ajeitar com o juiz; que é um momento muito difícil pra gente enfrentar: Justiça e patrão. Fiquei doente nesse dia. E quando a gente desce de lá e olha para cara dos companheiros, tá tudo revoltado contra a gente. "isso é uma coisa errada!" pensando que ia ser errado, né... que teve deles que até recusou, não assinar o acordo [...] Aí eu fiquei com aquela culpa, né. Ai, meu Deus, será que eu fiz tudo errado?! Aí eu fiquei um tempão com isso *engalhado (sic)* em mim porque não ia dar certo. Aí, graças a Deus, deu certo né, que hoje nós estamos trabalhando.

Toda a tensão para as famílias de posseiros era explicada pela insegurança que sentiam na efetividade do que seria resolvido ali, tanto por sua falta de confiança no Judiciário, já que eram chamados à "Justiça" sempre para serem repreendidos, como porque não viam que seria fácil para o proprietário abrir mão de parte de suas terras. Zé Gomes explicou:

> Vem o delegado, vem agente policial, faz um tipo de agressão, ameaça e aí vai, leva para a delegacia, aí chega lá, o caba vem querer que a gente vai responder por uma coisa que não fez. É o que acontece na Justiça muito, é isso né. A gente não fez, mas quer que a gente assuma o compromisso que fez. Não dá... Fica incomodado demais a pessoa por esse motivo.
>
> [...]
>
> É porque pra abrir mão desse cercado aqui pra gente plantar, daquele ali pra gente criar [...] a gente achou muito difícil. E ele abrir de mão, né. Só que ele abriu de mão através da Justiça, mas com o tempo ele queria tomar tudo de volta de novo. Por isso que acontece às vezes conflito, porque ele vai e dá, mas com o tempo ele quer... O medo da gente é ele conseguir mais coisa de novo e depois passar a perna em riba da gente de novo e ficar no escravo, naquela escravidão. O medo da gente é isso: voltar tudo de novo.

Mesmo com o acordo judicial firmado, o conflito não cessou, sendo inúmeros os registros das vezes em que os trabalhadores foram levados às delegacias de polícia locais, acusados como autores de crimes diversos, geralmente de dano ao patrimônio do proprietário. Eram tratados, nesses locais, sempre com muita agressividade pelos agentes policiais, como se não houvesse dúvida quanto a sua culpa, como se isso justificasse um tratamento menos digno. Segundo Zé Gomes, os agentes e as autoridades da

polícia sempre os abordavam com um tom de intimidação, dentro ou fora da delegacia. Ele contou como se deu um episódio em que foi levado à delegacia:

> Ele perguntou: "e como é que vai ficar essa cerca do homem?" Eu disse "não, isso aí... nós não *vai* fazer cerca, nós não vai assumir um compromisso que a gente não fez." A culpa, né? "Vai ficar desse jeito?" Eu disse "não sei, né?" Ele disse "e se o homem continuar matando os *bode* de vocês?" Eu disse "é problema dele". O agente policial disse "eu já matei um, dois [homens], não importa de matar outro não". Eu disse "é um problema seu também". O caba vai ser ouvido, eu não fui intimado, não assinei nada, só tipo ameaça. Eu fiquei amedrontado, né?

Zé Gomes ilustra outra situação fora da delegacia, quando a autoridade policial foi até a fazenda falar com ele:

> Pronto, seu delegado, quando chegou [...] Botou um fuzil nas costas, uma doze. Pra quê? Não tem precisão. Ele disse que aqui tinha um moi de bandido. "Aqui tem bandido não. Aqui tem um moi de trabalhador." [disse Zé Gomes] "Não, mas foi o informe que me deram" [disse o delegado]. "O senhor foi mal informado! Lá tem trabalhador, com uma enxada, uma foice que o que a gente sabe fazer é isso."

Interessante notar essa identificação do trabalhador com a figura do bandido que, para Roberto Efrem Filho *(S.d.)*, representa uma simbiose dialética entre o mundo do trabalho e o mundo do crime. Ao analisar a mesma realidade, o mesmo conflito, Efrem Filho demonstra como o personagem do criminoso "é recrutado entre os trabalhadores organizados em luta" (p. 8). Não por acaso, já que este constitui um processo de criminalização da luta mediante imputação de prática de atos ilícitos aos próprios trabalhadores, como estratégia de minar a legitimidade das reivindicações. Para o mencionado autor:

> Aqui, a criminalização cumpre tanto a função de desestabilizar os posseiros quanto à de deslegitimá-los, arrastando-os da identidade de "trabalhadores" para a de "criminosos" [...] essa estratégia recíproca de criminalização e deslegitimação só se completa quando a criminalização se intersecta com a violência, o trabalho e o território (EFREM FILHO, *[S.d.]*, p. 8).

Paira um pressuposto de que lutar por terra representa um crime contra a ordem pública, porque se coloca em xeque a estrutura latifundista e se questiona a lógica da "ordem" do proprietário, imposta a todo custo. Numa dessas ocasiões, conta Zé Gomes, o delegado dirigiu-se a ele para intimá-lo acompanhado pelo neto do proprietário.

> Quando foi segunda-feira chegou um camburão aí, com dois *policial*. Ele [neto do proprietário] dentro do carro, mais o vaqueiro e uma filha do vaqueiro que diz que é administradora e sempre acusando eu, que diz que é o líder, né?
>
> [...]
>
> Porque eu acho que ele se ele fosse um delegado mais de cabeça seguida ele não tinha vindo nem acompanhado com eles. Ele que viesse sozinho: ouvia um lado, depois ouvia o outro. Mas já vir acompanhado com o administrador, com o vaqueiro, com o patrão [...]

Por serem as lideranças dos trabalhadores, a família de Dona Sandrinha e Zé Gomes sempre foi alvo dos desmandos e arbitrariedades cometidos pelos capangas da Fazenda, em nome do proprietário. Ela foi inclusive, como dito, a presidente da Associação criada pelos posseiros por algum tempo.

Quando seu filho, Samuel, casou-se, os trabalhadores juntaram-se em mutirão para construir uma casa para sua nova família, o que não seria permitido pelo acordo de convivência firmado. Depois de dois dias de trabalho, foram abordados pelo neto do proprietário, Betinho, com funcionários do fazendeiro e o policial Sílvio Almeida, todos armados, ocasião em que foram rendidos e ameaçados. Além de destruírem a casa já levantada, destruíram todo o material de construção, rasgando as sacas de cimento e jogando água para inutilizá-las.

O ponto máximo do conflito se deu um mês depois, quando as intimidações e ameaças tomaram dimensões extremas. Isso não foi atribuído tão somente pelo alto grau de brutalidade e de violência, mas pela marca que deixou nos rumos do conflito.

Após receber ligação telefônica de um homem, dizendo para Dona Sandrinha "comprar um vestido preto, pois ficaria viúva em breve" (RODRIGUES, 2012, p. 193), uma noite de terror se impôs na sua vida e na de toda a sua família.

Era quase meia noite, quando Dona Sandrinha e seu marido (Zé Gomes) ouviram um barulho de carro aproximando-se de sua casa. Ao olharem pela brecha da porta, viram Betinho, o neto do proprietário, descendo do carro com outros nove homens, entre eles, o policial Sílvio Almeida. Alguns deles amarraram Zé Gomes e o espancaram, juntamente com seu filho, para que lhes dessem a chave da moto, e destruíam os eletrodomésticos, enquanto procuravam dinheiro e objetos de valor.

Enquanto isso, outros homens levaram Dona Sandrinha e sua filha de dez anos para o outro cômodo da casa. A senhora teve suas mãos amarradas para trás e ouviu um dos homens gritar: "estupra ela!". Depois de alegar que estava menstruada, teve sua

roupa arrancada na frente de sua filha e seu corpo violado com um objeto cilíndrico e áspero, que foi introduzido em sua vagina, causando-lhe fortes dores[10].

Toda a comunidade ficou abalada com a violência sofrida pela família que sempre foi referência naquele duro e longo processo de luta pela terra. Atacar uma liderança é atingir o coração do movimento de contestação, já que ela representa a força e a organicidade da luta em torno da qual os trabalhadores se mobilizam. Nesse sentido, o ataque não se dirige a uma pessoa em particular, mas ao símbolo de resistência, à(ao) porta-voz da ação mobilizante e libertadora composta, como dito por Leonilde Medeiros (1996, p. 135), por "um longo processo de preparação, educação e produção de novas percepções gestadas no interior dos próprios movimentos".

Por alguns instantes, eles pensaram em desistir da luta, mas o apoio, especialmente da CPT e dos demais trabalhadores, que passaram a fazer vigília, acampados no local, impediu que houvesse recuo. Ainda assim, o medo se fazia presente até nos momentos mais inesperados. A casa deixou de ser o seu refúgio de segurança, como relata Dona Sandrinha:

> Essa noite mesmo, o menino foi batizar e a gente ouviu o carro e não sabia. Aí vinha um carro ali. "Zé Gomes, pelo amor de Deus, um carro! Será que é ele agora?" Aí ficou todo mundo doido. Aí fecha a porta, coloca o cadeado... mas só que casa não guarda a gente. É melhor a gente estar no tempo,[11] porque a gente não tava tudo dentro da casa e eles vieram e não acabaram?! Se tivesse no tempo, a gente tinha corrido e dentro da casa a gente ficou preso. Aí escorou a porta, tudinho ali, quando pensou que não, que a gente viu, era o menino que vinha da igreja. É o medo!

A violência deixa marcas, não apenas nos corpos das vítimas, mas também em suas almas. Zé Gomes foi acompanhado por uma psicóloga por alguns meses, apresentando sofrimento mental como insônia, ansiedade, angústia, labilidade emocional, medo de que algo acontecesse a ele e a sua família[12]. Disse ele: "É o medo, pelo que a gente passou. Não gosto nem de lembrar não."

Na realidade, se, por um lado, esse episódio deu mais uma razão para que os trabalhadores e trabalhadoras desistissem e abandonassem a região; por outro, reacen-

---

10. Informações retiradas do inquérito policial que denunciou o crime praticado. Ressalte-se que dados fundamentais foram furtivamente omitidos do laudo traumatológico realizado em Dona Sandrinha: o médico perito apenas mencionou "esquimoses de coloração arroxeada nos braços e no dorso", silenciando acerca dos traumas provocados nas regiões genitais da trabalhadora. Essa omissão engendrou graves consequências para a instrução da ação judicial decorrente do ato criminoso: os réus foram denunciados por crime contra o patrimônio, não havendo qualquer referência aos crimes de natureza sexual praticados.
11. Do lado de fora.
12. Informação constante no parecer psicológico emitido pela psicóloga do HU – UFPB que acompanhou a família durante alguns meses após o ocorrido.

deu mais fortemente a sua indignação e, com ela, alimentou a vontade de continuar o processo de organização, de luta e de conquista da terra.

## 4 O JUDICIÁRIO: UMA JUSTIÇA QUE TARDA E FALHA

O ocorrido com a família de Zé Gomes e Dona Sandrinha teve muita repercussão[13], desde notícias em jornais, notas de repúdio e correntes de solidariedade à família e aos trabalhadores, até o envolvimento de entidades de direitos humanos que pressionaram as autoridades responsáveis para a resolução urgente do caso.

O juízo da 6ª Vara da Justiça Federal, em Campina Grande, onde corriam as ações, também foi cientificado das terríveis agressões perpetradas contra a família. Não houve, contudo, qualquer pronunciamento judicial que indicasse o entendimento, por parte do juiz, da gravidade do que lhe fora trazido. Ao contrário, em suas manifestações oficiais, sempre equiparava os atos de violência, física e psicológica, sofridos pela família e demais trabalhadores rurais com os atos de descumprimento do acordo judicial que estes estariam praticando, como a construção de novas casas, ou o suposto dano causado a uma cerca.

Essa equiparação indica que a violação do direito de propriedade do dono da terra, com a quebra de uma cerca, por exemplo, é tão repudiável quanto a violação brutal sofrida pelos trabalhadores, ou seja, a defesa do direito de propriedade equivale à defesa do direito à vida e à dignidade. Isso implica dizer, em última análise, que a vida de Dona Sandrinha e de sua família vale tanto quanto um cercado da fazenda. Roberto Efrem Filho *(S.d.)* explica que,

> Em condições de ilegitimidade e vulnerabilidade [...] trabalhadores rurais são alvos fáceis, são vidas menos choráveis, [...], de modo que brutalidades contra eles cometidas podem parecer abstratamente equiparáveis a qualquer "quebra de acordo", como a construção de uma casa. (EFREM FILHO, *[S.d.]*, p. 10)

Com isso, está claro que ainda que, abstratamente, o direito à vida prevaleça em relação ao direito de propriedade, tal assertiva não é absoluta, porquanto algumas vidas valem mais ou menos que outras, a depender de que lado da cerca ela está. Como bem colocam Roberto Efrem Filho e André Azevedo (2010),

> [...] se a propriedade é oposta à vida de um sem-terra, o sentido de propriedade volta a ser restaurado pelo *habitus* do campo jurídico. Acontece de a vida constituir um bem simbólico sob conflito. Há, portanto, vidas mais humanas e

13. Ofícios da Procuradoria do Cidadão (MPF) foram expedidos diretamente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, pedindo providências urgentes, tendo em vista a necessidade vital de resolução do conflito da forma mais célere possível.

> menos humanas [...] A vida de um sem-terra, destarte, enquadra-se, em regra, na segunda classificação. (EFREM FILHO; AZEVEDO, p. 95)

Para confirmar o sentimento de medo e desesperança nas instituições responsáveis pelas resoluções de conflitos, desde a polícia até o Judiciário, reportamo-nos, novamente, à fala de Dona Sandrinha: "é um momento muito difícil pra gente enfrentar Justiça e patrão". Essa equiparação entre o patrão – parte contrária, diretamente envolvida no conflito, sujeito causador de tanta dor – e a Justiça expressa o distanciamento do Poder Judiciário da figura de apaziguador social, neutro e imparcial, de um lado, e, de outro, sua indevida proximidade com a figura do proprietário-homem-de-bem-causador-de--sofrimento-de-trabalhadores-rurais-em-luta.

Em contrapartida (EFREM FILHO, *[S.d.]*),

> Contra as equiparações abstracionistas das "quebras de acordo", as organizações ligadas ao movimento camponês trazem, reiteradas vezes, o estupro à tona. [...] Os trabalhadores, seus assessores jurídicos, a Comissão Pastoral da Terra e seus aliados invocam a cena do estupro sob o intuito de demonstrar a gravidade do conflito e a necessidade de sua resolução por meio da realização da reforma agrária. (EFREM FILHO, *[S.d.]*, p. 13)

Essa estratégia, apesar de trazer riscos para os próprios trabalhadores, que são reiteradas vezes vitimizados, não os tornam sujeitos passivos. Ao contrário, "o acionamento dessas violências atua nas disputas políticas de forma produtiva" (EFREM FILHO, *[S.d.]*, p. 16), oportunizando a projeção/reconhecimento dos invisibilizados, potencializando a presença dos "insurretos" no cenário político e de suas pautas.

Tal "produtividade" foi constatada na decisão inesperada e, de certa forma, politicamente comprometida, do Incra para pôr fim definitivamente ao conflito, ocasião em que propôs ao proprietário, em audiência de conciliação, a compra das terras para destiná-la ao assentamento das famílias pelo valor, fixado ao final, de R$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais). Contudo, diante da exigência dos proprietários de que o pagamento se desse em dinheiro e à vista, já que não se tratava de processo expropriatório, mas de aquisição da propriedade de terra, o acordo não foi firmado.

Os posseiros, por sua vez, representados por advogado legalmente constituído, vislumbraram outro caminho e requereram a desapropriação judicial, prevista nos § 4º e § 5º do art. 1.228 do Código Civil. Tal instituto prevê a perda da propriedade de extensa área, pela posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de 5 (cinco) anos, de considerável número de pessoas, que tenham realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços, considerados de interesse social e econômico relevante, mediante "justa indenização" ao expropriado.

O Ministério Público Federal mostrou-se favorável a essa resolução, o que não deixa de ser inovador no âmbito judicial, tendo em vista que desapropriações judiciais são instrumentos pouco utilizados, já que requerem algum comprometimento com a aplicabilidade integral da função social da propriedade. No entanto, a fundamentação de seu posicionamento favorável a essa forma de resolução se deu pela frustração do acordo judicial anteriormente firmado.

Para o membro do *Parquet*, o acordo "não pôs fim às expressões de violência e desrespeito recíprocos"[14]. Essa manifestação infere, mais uma vez, a tentativa de equiparação por parte das autoridades estatais das violações sofridas àquelas supostamente praticadas pelos trabalhadores. Equipara, portanto, atos de descumprimento do acordo, como a construção da casa de Samuel, vedada pelo acerto judicial, às graves violações de direitos humanos praticadas contra a integridade física e psicológica dos trabalhadores.

Os sujeitos que compõem o Judiciário demonstram, repetidas vezes, em suas falas, tratamentos e pronunciamentos oficiais, o profundo comprometimento que guardam com interesses ligados à grande propriedade de terra, o que acaba por alimentar ainda mais as ações violentas (MEDEIROS, 1996). E não podia ser diferente, já que, como afirmam Roberto Efrem Filho e André Azevedo (2010), ao citarem Bourdieu, "a hierarquia interna desse campo mantém objetivas relações de cumplicidade com a clientela na hierarquia social". Nessa mesma direção, colocam (EFREM FILHO; AZEVEDO, 2010, p. 79-80), quanto ao Judiciário, que:

> [...] seus membros são muito mais próximos a grandes bancas de advogados patrimonialistas ou proprietários de terras, porque estudaram nas mesmas escolas que eles, foram seus vizinhos ou colegas de trabalho, do que a trabalhadores rurais sem terra. (EFREM FILHO; AZEVEDO, 2010, p. 79-80)

Apesar do posicionamento favorável do Ministério Público e do Incra em relação à desapropriação judicial, e das manifestações dos posseiros, mediante petições que narravam os fatos violentos, indicando a necessidade premente de celeridade na resolução do conflito de uma vez por todas, essa decisão somente foi proferida com definitividade três anos após a propositura da negociação.

Nesse meio tempo, ocorreram diversas audiências com o objetivo de se chegar a um consenso quanto ao valor da compra da fazenda já que, para o proprietário, este estava sempre abaixo do desejado, do que para ele seria a "justa indenização". Ele alegava que o montante proposto não correspondia ao valor de mercado.

A esse respeito, Carlos Frederico Marés (2003) e Fábio Konder Comparato (2000) fazem reflexões quanto à (in)coerência ou, até mesmo, à (i)legalidade de se indenizar, ou

14. Trecho retirado do processo judicial.

seja, premiar aquele que está abusando do seu direito de propriedade, causando danos ao meio ambiente ou a outros sujeitos – trabalhadores. Mesmo não estando diante de uma situação de desapropriação, impedida ao ser "verificada" a produtividade da terra, deve-se perquirir quanto à justeza do valor da indenização quando diante de um conflito fundiário.

Noutras palavras, o envolvimento do Incra, as reivindicações dos trabalhadores e a necessidade premente de se pôr fim a um conflito altamente violento deveriam ser elementos a serem considerados nas decisões judiciais quando da negociação de compra e venda das terras, sob pena de o Poder Público estar remunerando o infrator da norma, a mal usada propriedade (MARÉS, 2003). Para aqueles que operam dentro da normatividade do Estado de Direito, nas brechas que possibilitam uma atuação mais "progressista", como Fábio Konder Comparato (2000), seria

> [...] antijurídico atribuir ao expropriado, em tal caso, uma indenização completa, correspondente ao valor venal do bem mais juros compensatórios, como se não tivesse havido abuso do direito de propriedade. A Constituição, aliás, tanto no art. 5°, XXIV, quanto no art. 182, §3°, e no art. 184 não fala em indenização pelo valor de mercado, mas sim em justa indenização, o que é bem diferente. A justiça indenizatória, no caso, é obviamente uma regra de proporcionalidade, ou seja, adaptação da decisão jurídica às circunstâncias de cada caso. Ressarcir integralmente aquele que descumpre o seu dever fundamental de proprietário é proceder com manifesta injustiça, premiando o abuso[15]. (COMPARATO, 2000, p. 144-145)

No momento do que seria a última audiência daquele processo, o negócio finalmente foi firmado: a terra foi vendida ao Incra pelo valor de pouco mais de R$ 2 milhões.

Essa audiência foi emblemática para o caso, tanto por ter representado uma conquista dos trabalhadores como por ter expressado, ora sutilmente, ora mais explicitamente, a relação assimétrica estabelecida entre Judiciário-latifundiário e Judiciário-trabalhadores. Algumas manifestações do magistrado marcaram esse cenário, as quais foram objeto de registro. Duas delas foram analisadas de forma mais detida.

A primeira diz respeito à postura do juiz diante das diversas investidas do proprietário em criminalizar os trabalhadores. Ao longo dos anos em que o conflito se perpetuou, os boletins de ocorrência encheram as páginas do processo vinculado à terra. Era mais uma das formas de que o proprietário se utilizava para desqualificar os trabalhadores

15. Interessante notar que o poder político do latifúndio nos espaços de poder no Brasil, notadamente no parlamento, são sempre acionados na defesa de seus interesses. Investindo no desmonte da concepção legal de função social da propriedade para que seja possível a contínua espoliação dos trabalhadores, setores ultraconservadores ligados aos ruralistas procuram, ainda, constitucionalizar (PEC nº 80/2019), o prêmio do abuso de direito praticado pelos proprietários expropriados, de modo a transformar a "justa indenização" em pagamento pelo valor de mercado.

perante aquele que decidiria definitivamente o litígio. Este, por sua vez, muitas vezes, "esquecia" velhos princípios constitucionais, como o da presunção de inocência, e considerava a verdade dita pelo proprietário mais verdade do que a reivindicada pelos trabalhadores. Na referida audiência, registramos o magistrado manifestar, diante de diversos estudantes e apoiadores da mobilização dos posseiros, a sua não neutralidade:

> Os proprietários trouxeram à tona mais um "descumprimento do acordo" por parte dos trabalhadores, alegando que eles quebraram uma cerca (de novo! Sempre ela, sempre a cerca). O neto do proprietário foi até a mesa do juiz mostrar umas fotos no seu iPad. Eles se tratam com tanta proximidade. O juiz, então, perguntou se a CPT (Comissão Pastoral da Terra) não poderia mandar consertar a cerca e uma integrante da Pastoral disse que a Pastoral não tinha recursos. O juiz, então, retrucou "Ah, a CPT não tem dinheiro para consertar cerca, mas tem para ficar incitando trabalhadores a fazerem esse tipo de coisa!?" Ninguém que estava na sala, cheia de estudantes inclusive, pôde conter a surpresa e a indignação com aquele pronunciamento. Alguns, inclusive, pediram mais respeito à Comissão (Anotações de diário de campo – em 16/8/2011 – audiência na Justiça Federal em Campina Grande).

Por um momento, o magistrado esqueceu que deve, ao menos, parecer neutro e imparcial, que não pode expor o que pensa de fato (não pode expor o seu eu-político), afirmando, *a priori*, que os trabalhadores não têm razão, mesmo sendo este o seu real entendimento que vai definir todo o *a posteriori*. Como dizem Roberto Efrem Filho e Douglas Bezerra (2013, p. 237), "torna-se excessivamente claro que o sujeito competente para decidir exerce escolhas mais ou menos inconscientes acerca dos fatos que justificarão a sua decisão posterior".

A segunda manifestação do magistrado ocorreu ao final da audiência, quando já se discutia a forma de cadastramento das famílias para serem assentadas. Nessa ocasião, ficou evidente a dissonância no tratamento dado, de um lado, ao latifundiário e, de outro, a uma coletividade de trabalhadores rurais.

> Ao finalizar a negociação do valor da terra a ser comprada pelo INCRA, o juiz passou a explicar quem seriam os beneficiários do novo assentamento. Para tanto, perguntou quantas famílias já estavam ocupando o local, bem como qual era o tamanho da Fazenda. São cerca de 900 hectares e ali já vivem cerca de 30 famílias. Diante dessa informação, o magistrado opinou: "Ah! É muita terra! Dá para chamar outras famílias para serem assentadas lá também!"
>
> (Anotações de diário de campo – em 16/8/2011 – audiência na Justiça Federal em Campina Grande).

São em momentos como esses, de manifestações sutis de cunho político- ideológico, que as relações de poder e de cumplicidade estabelecidas entre o Judiciário e os sujeitos envolvidos são expostas, bem como o tratamento dado ao direito de propriedade, mais ou menos protetivo, a depender de quem seja o titular desse direito.

É tido como completamente natural querer defender o seu direito de propriedade quando se é perturbado. Há inclusive a possibilidade jurídica de quebra do monopólio da violência por parte do Estado, oportunizando aos proprietários a legítima defesa de seu patrimônio[16]. É tido, igualmente, como natural o fato de uma pessoa ser titular de centenas de hectares, quando milhões de famílias não têm acesso sequer a pequenos lotes de onde possam retirar o seu sustento. Essa realidade é naturalizada, utilizando-se critérios de meritocracia e competência, não sendo tratada como consequência de uma política de exclusão histórica, marcada por processos de desigualdades e injustiças.

Seguindo essa lógica de raciocínio, é plenamente aceitável que 900 hectares de terra pertença a um único proprietário, mesmo que este empregue meios escusos de exploração dessa mesma terra, especialmente quanto à mão de obra, que envolve violação da dignidade de pessoas humanas. Contudo, trabalhadores rurais, especialmente aqueles organizados em luta, não se enquadram na categoria de "proprietários presumíveis" (EFREM FILHO; AZEVEDO, 2010), não precisam de tanta terra: "É muita terra para 30 famílias! *É muita terra*". Ao contrário, é mais fácil para o juiz identificá-los como "infratores da lei", conforme apontado pela situação anterior, e, portanto, não merecedores de "tantos" direitos ou de bens assim.

Essa conjuntura constitui mais uma violência direcionada aos trabalhadores: a, ora sutil ora nem tanto, criminalização judicial dos movimentos de resistência e contestação, dos sujeitos dissidentes. É a forma por meio da qual o campo jurídico lida com grupos sociais que supostamente compõem a delinquência, aqueles a quem foi conferida, historicamente, a marca de "perigosos" ou "com tendências ao crime" (FOUCAULT, 2008). Aqueles que, em última análise, despertam a necessidade supostamente legítima de utilização dos aparatos repressivos e punitivos.

Dessa forma, ao Judiciário, investido na função de "pacificador dos conflitos sociais" dentro da estrutura do Estado Democrático de Direito, cabe extirpar o dissenso a partir da criminalização dos dissidentes, conforme analisam Roberto Efrem Filho e Douglas Bezerra (2013, p. 235):

> A recorrência pelos membros do Poder Judiciário às estratégias de criminalização dos sujeitos dissidentes não constitui um fenômeno historicamente adverso à

16. Código Civil de 2002: art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado. § 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

> lógica do Estado de Direito, muito menos à daquilo que chamam de "Estado Democrático de Direito". As estruturas do campo jurídico e o modo próprio como a política se realiza nesse campo tendem a conceber a discordância e o dissenso como algo a ser, ainda que simbolicamente, eliminado. (BEZERRA, 2013, p. 235)

Percebe-se, portanto, que o tratamento judicial dado aos trabalhadores da Fazenda Mandacaru, que se espraia por meio de expressões de violência simbólica, não constitui uma exceção do fazer jurídico, mas consubstancia o próprio *modus operandi* do Judiciário.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

> *Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.*
> *E examinai, sobretudo, o que parece habitual.*
> *Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural.*
> *Pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural.*
> *Nada deve parecer impossível de mudar.*
> (Bertolt Brecht)

A terra, que possibilita trabalho, moradia, alimentação, enfim, que propicia a vida, é tomada como mercadoria no sistema capitalista, que tudo transforma em objeto de apropriação privada capaz de gerar lucro. Nesse panorama, o caso analisado da Fazenda Mandacaru apresentou fortes indícios de que a função da terra, como meio de subsistência de trabalhadoras e trabalhadores, foi irrelevante diante dos interesses econômicos do proprietário, revertido em produção lucrativa.

O caso Mandacaru é apenas um exemplo da situação do campo no Brasil, onde o capitalismo se desenvolveu tardiamente, com fortes ligações de dependência em relação aos interesses das elites internacionais. Isso fez com que a concentração de terras se transformasse na base econômica estruturante da nossa história, marcada por movimentos de resistência e conflitos agrários violentos[17].

Diante desse cenário no campo, o Estado brasileiro parece ter-se curvado às demandas do mercado, deixando que as questões agrárias sejam reguladas pelos grandes proprietários de terras, isentando-se, portanto, de contribuir para a implementação dos programas de reforma agrária, criados ao longo dos anos. Tais programas, longe de serem inseridos na pauta política, serviram apenas como cartas de boas intenções.

17. Guerra de Canudos (1896-1897); Guerra do Contestado (1912-1916).

Durante o percurso de luta pela incorporação dos direitos de trabalhadoras e trabalhadores do campo, a "funcionalização da propriedade", presente no Estatuto da Terra de 1964 e, mais tarde, da Constituição "Cidadã" de 1988, deu esperanças a que fosse dado um tratamento mais apropriado à questão agrária, já que asseguraria a desapropriação das terras mal utilizadas. Porém, isso não ocorreu. Ao contrário, os conflitos agrários permaneceram, os movimentos não tiveram, como até hoje ainda não têm, o reconhecimento político que merecem e a violência continuou sendo empregada pelos grandes proprietários e pelo próprio Estado, por intermédio das forças policiais e parapoliciais.

É preciso, portanto, compreender que a "função social da propriedade", que se apresenta enquanto mecanismo de redistribuição fundiária, serve, em última análise, aos interesses do capital, que visa à acumulação a qualquer custo e à manutenção do estado de coisas. Isso se torna ainda mais claro quando se observa, a partir do exame detido do caso da Fazenda Mandacaru, que o condicionamento da propriedade se resume, na prática, ao seu aspecto econômico, à aferição da produtividade das terras, perspectiva que se coaduna com a lógica capitalista de acumulação, lucro e espoliação dos sujeitos excluídos.

Constatamos que o discurso da produtividade volta-se para os números, índices e estatísticas de crescimento econômico, encobrindo uma realidade brutal do campo: a violência, que não está apenas presente, mas faz parte, é inerente à realidade latifundista, que sobre-explora – ilegalmente – a mão de obra de seus trabalhadores, forçando-os ainda a conviver com intimidações, desmandos e agressões vindas do proprietário e de seus prepostos. Este faz uso da aliança histórica que possui com grupos armados, sejam pertencentes aos quadros estatais oficiais (polícias) ou subterrâneos (milícias), e, ainda, conta com o apoio do Judiciário, que cumpre um papel definitivo na "devida" resolução dos conflitos territoriais.

O caso Mandacaru nos mostrou que, ao se negar a discutir a produtividade a fundo e impedir a desapropriação da Fazenda Mandacaru, o Judiciário, numa canetada, sem maiores análises ou questionamentos, condenou dezenas de famílias a permanecerem presas aos grilhões do latifúndio por mais de uma década.

Este, o *modus operandi* forense, não caracteriza apenas omissão, mas reforça e, de certa forma, estimula a continuidade de práticas violentas contra trabalhadoras e trabalhadores do campo, na medida em que insiste em ignorar o contexto feroz dos conflitos agrários. Isso por si só constitui mais uma violência praticada pelo próprio Estado-juiz contra a classe trabalhadora. O mais grave é que a omissão observada nas audiências judiciais de "conciliação" não pareceu se consubstanciar como ignorância, pura e simplesmente, mas como manifestação da opção por um dos lados do conflito, materializando uma postura política.

Esse cenário de resolução judicial de conflito e enfrentamento é um exemplo que abala os dogmas jurídicos de neutralidade e imparcialidade. O silenciamento em torno dos condicionantes dos conflitos acarretam a continuidade de práticas de exploração e opressão em nome do capital. Ao tomar esta realidade como algo "normal", naturalizando as relações de poder e as violências praticadas como se fossem intransponíveis, estamos fazendo uma opção – a opção da não transformação.

Portanto, este estudo fortalece nossa convicção sobre a importância de os(as) profissionais da área jurídica se posicionarem em defesa das lutas por dignidade das classes populares em busca de mudanças e contra todo tipo de opressão. Embora tenhamos a consciência de que não cabe a essa categoria profissional estar na linha de frente dessa transformação, porque ela deve ser protagonizada pelos próprios trabalhadores e trabalhadoras do campo, é preciso que sejam encontradas formas de contribuir com as ferramentas jurídicas necessárias para tal, compartilhando com Brecht sua visão de que "[...] Nada deve parecer impossível de mudar".

## REFERÊNCIAS

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A terra no campo: a questão agrária. *In*: MOLINA, Mônica Castagna (org.). **Introdução Crítica ao Direito Agrário.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. p

BARREIRA, César. **Crônica de um massacre anunciado**: Eldorado dos Carajás. **Revista São Paulo em Perspectiva**: São Paulo, v. 13, n. 4, p. 136-143, out./dez. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BEZERRA, Douglas Pinheiro. **Generais do latifúndio**: a memória das Ligas Camponesas entre a violência e o direito. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

BRUNO, Regina Angela Ladim. **Nova República**: a violência patronal como prática de classe. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 284-310, jul./dez. 2003.

CANUTO, Antonio *et al*. **Cartilha plebiscito popular pelo limite da propriedade da terra.** Brasília, *[S.d.]*.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *In*: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A questão agrária e justiça.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

EFREM FILHO, Roberto. **Violências entrincheiradas**: relações cortantes e produtivas entre território, gênero e sexualidade. [Mimeo]

EFREM FILHO, Roberto; AZEVEDO, André Luiz Barreto. As teorias da posse e da propriedade e o campo jurídico sob conflito. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiás, v. 34, p. 73-97, 2010.

EFREM FILHO, Roberto; BEZERRA, Douglas Pinheiro. Brutais sutilezas, sutis brutalidades: violência e criminalização contra trabalhadores rurais sem terra. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 218-241, 2013.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4 ed. São Paulo: Global, 2009.

_____. **A ditadura em questão**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: história da violência nas prisões. Tradução: Raquel Ramalhete. 35. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: SAFe, 2003.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Dimensões políticas da violência no campo. **Revista Tempo**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 126-141, 1996.

MELO, Tarso de. **Direito e ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

O DIA que durou 21 anos. [Filme-vídeo]. Direção: Camilo Galli Tavares. Produção: Karla Ladeia. Intérpretes: Edson Mazieiro, Stanley Howard Lehman. Roteiro: Camilo Galli Tavares. Brasil: Pequi Filmes, 2012. Documentário, 77 min. Disponível em: *https://www.youtube.com/watch?v=4ajnWz4d1P4*. Acesso em: 27 set. 2019.

RODRIGUES, Luana Louyse Martins. **Disputas territoriais e Justiça**: um olhar sobre a violência no campo paraibano. 2012. 257 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, Aracaju. 2012.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

# REFORMA AGRÁRIA E ATORES SOCIAIS

# Justiça Anormal e Reforma Agrária: Uma Análise da Disputa Jurídica pela Terra em Rondônia sob a Teoria de Nancy Fraser

*Raphael Luis Pereira Bevilaqua*[1]
*Márcio de Figueiredo Machado Araujo*[2]

**Resumo:** Este artigo pretende identificar, no espaço jurídico de Rondônia relativo à reforma agrária, a ocorrência do fenômeno conceituado por Nancy Fraser como "justiça anormal". Para isso, pretende-se investigar os atores do cenário jurídico-político que compõem e contrapõem os seus sentidos de justiça, bem como a relação entre tais discursos. É necessário estabelecer as unidades de consenso normal e os espaços de embate responsáveis por, em tese, subverter tal normalidade. Para isso, deve-se analisar não só a esfera do embate jurídico-teórico, mas a sua relação com os fenômenos sensíveis, em especial a violência dos conflitos agrários, colocando o campo como espaço de discussão e construção do conceito de justiça.

**Palavras-chave:** Justiça anormal. Conflito agrário. Rondônia.

**Abstract:** This article intends to identify, in the Rondônia legal space related to land reform, the occurrence of the phenomenon conceptualized by Nancy Fraser as "abnormal justice". For this, we intend to investigate the actors of the legal-political scenario that compose and oppose their senses of justice, as well as the relationship between such discourses. It is necessary to establish the normal consensus units and the clashing spaces responsible for, in theory, subvert such normality. For this, it is necessary to analyze not only the sphere of the juridical-theoretical clash, but also its relation with the sensible phenomena, especially the violence of the agrarian conflicts, placing the field as a space of discussion and construction of the concept of justice.

**Keywords:** Abnormal justice. Agrarian conflicts. Rondônia.

## 1 INTRODUÇÃO: A JUSTIÇA ANORMAL DE NANCY FRASER[3]

Nancy Fraser, no processo de elaboração de uma teoria da justiça, estabelece a divisão entre os conceitos de "justiça normal" e "justiça anormal". No primeiro caso, existe um compartilhamento de pressuposições entre os atores de uma disputa acerca das

1. Mestrando em Teoria e Filosofia do Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (2018). Graduado em Direito pela UERJ (2010). Procurador da República do Ministério Público Federal em Rondônia, onde exerce o cargo de procurador regional dos Direitos do Cidadão e membro da Comissão Especial da Corte Interamericana de Direitos Humanos para o Caso Urso Branco. Tem especialização na área de Direito, com ênfase em Direito Público.
2. Juiz leigo no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Aprovado no XXIX Concurso para Procurador da República do Ministério Público Federal.
3. FRASER, 2013.

categorias jurídicas principais que regulam o funcionamento de um processo judicial (em sentido amplo). Tais pressuposições, ditas ontológicas, recaem, por exemplo, sobre os protagonistas do processo (indivíduos), o seu receptáculo (Estado), o auditório de demandas por justiça (comunidade política), o universo de quem merece ser ouvido, o cenário onde questões judiciais possam ser definidas de modo inteligível (espaço econômico de distribuição) e até em relação a elementos antecedentes que podem provocar assimetrias na aplicação da justiça (classe e etnicidade). Tal compartilhamento gera uma disputa estável, regular, reconhecível, baseada em uma gramática discernível, que compõe a "justiça normal".

No segundo caso, não há bases compartilhadas entre os atores, que experimentam uma heteroglossia do discurso de justiça, ou seja, a ausência de uma gramática compartilhada apta a construir um consenso mínimo sobre as categorias de um processo judicial. Nessa hipótese de anormalidade, as teorias da justiça desenvolvidas para o contexto normal seriam inúteis, na medida em que focam em "questões de primeira ordem"[4] (sobre o que se pode considerar como distribuição justa, reconhecimento recíproco, respeito igual), cujas respostas demandam um ponto de partida em que haja consenso sobre as bases de tais conceitos. Promovem-se contestações em relação aos sujeitos (grupos x indivíduos), ao fórum (estado x organizações internacionais), aos interlocutores (contexto local x opinião pública internacional), ao alcance das decisões (todos as pessoas x determinados grupos) e, principalmente, aos critérios de assimetrias (nacionalidade x classe social x gênero x sexualidade, entre outros).

Obviamente, Fraser está ciente de que nunca haverá consenso absoluto sobre qualquer categoria. A divisão não tem caráter excludente, de oposição pura e simples: parece haver um conflito dialético entre os conceitos e a divisão em modelos ideais é meramente didática. Assim, o critério da normalidade recai sobre o nível de controle que haja sobre a dissidência e a desobediência pública.

É nesse contexto que se desenvolvem o que Fraser chama de três principais famílias de reclamações judiciais: reclamações por redistribuição socioeconômica, reclamações por reconhecimento legal ou cultural e reclamações por representação política. As reivindicações por redistribuição teriam extrapolado os limites do Estado e dos fóruns deliberativos ao acompanhar a transnacionalização da produção, das finanças e investimentos; as reclamações por reconhecimento, em razão das migrações transnacionais e do fluxo global de mídia, aproximam pessoas distantes e desestabilizam valores culturais; por fim, a reclamação por representação desestabilizam as bases do Estado territorial moderno, após a contestação da hegemonia de superpotências.

4. *Ibid.*, p. 754.

Em face de tais anormalidades, Fraser procura construir uma teoria da justiça que "sirva de guia"[5] e possa solucionar casos em que disputas jurídicas de primeira ordem são atingidas por metadiscussões sobre reclamações inteligíveis. Para isso, identifica três núcleos de anormalidade por disputas a respeito de justiça e, depois, formula três estratégias conceituais para esclarecê-los.

O primeiro núcleo é denominado "o quê" (*what*) da justiça, ou seja, a substância da comparação que é objeto da justiça. Na normalidade, existe um consenso de que a justiça pode ser expressa em termos distributivos, com a alocação de bens divisíveis de natureza econômica. Na anormalidade, tais termos estão em disputa, pois onde uma parte denuncia a injustiça distributiva, a outra justifica a hierarquia de classe ou domínio político. É nesse núcleo que serão alocados os conceitos antagônicos de redistribuição (*redistribution*), reconhecimento (*recognition*) e representação (*representation*).

Cabe aqui uma reflexão dos autores do texto sobre o problema da distribuição estar localizado na esfera da produção, como bem evidencia Marx,[6] assim como o fato de todas as teorias da justiça parametrizadas na sociedade burguesa gravitarem, quase sempre, sobre a noção de troca de equivalentes[7] – o espelho do mercado justo, como desenvolvido por Pachukanis.[8] No entanto, o que mais se destaca na teoria de Fraser é justamente a capacidade de identificar os espaços não abarcados pelo parâmetro da troca e, mesmo neles, apontar injustiças ou "justiça anormal", com outras perguntas.

O segundo núcleo é descrito como "quem" (*who*) da justiça. Nesse ponto se abordam os sujeitos e interesses consideráveis em determinada visão de justiça. Na normalidade, são considerados os cidadãos de uma comunidade política determinada e suas disputas por questões internas. Na anormalidade, o "quem" não está definido, pois os limites de sujeitos e questões se expandem transnacionalmente e globalmente.

O terceiro núcleo é considerado o "como" (*how*) da justiça. Aborda um aspecto processual de inteligência do objeto em disputa, segundo determinados critérios paramétricos e processos de decisão. É uma consequência da anormalidade dos dois núcleos anteriores. Na normalidade, não costuma sequer ser considerado. Na anormalidade, o surgimento de movimentos que questionam "o que" e "quem" provocam uma turbação nas prerrogativas de estados e elites que determinam a gramática da justiça, criando versões populares e democráticas dos fluxos processuais.

Identificados os três núcleos, Fraser propõe estratégias para a teorização da justiça em tempos anormais. Ressalta, então, o aspecto positivo da anormalidade, consubstanciado na expansão do campo da contestação, com o repúdio de injustiças

5. FRASER, *op. cit.*, p. 743.
6. MARX, Karl. **Para uma da Crítica da Economia Política**. 1857. Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/criticadaeconomia.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019. p. 16 *et seq*.
7. VIRTA, 2017.
8. PACHUKANIS, 1988, p. 104 *et seq*.

encobertas por uma gramática previamente estabelecida. Cita a valorização de prejuízos não econômicos relativos ao não reconhecimento e à não representação ("o quê") e a identificação de uma metainjustiça, em que as definições de partida da justiça são consideradas errôneas e excludentes ("quem"). Sintetiza tal aspecto como "a expansão da possibilidade de se contestar injustiças"[9].

Por outro lado, destaca o aspecto negativo da anormalidade, uma vez que tal expansão não gera automaticamente um modo de sanar as injustiças identificadas. Para isso, seriam necessárias duas condições: a primeira, um quadro estável que propicie análises justas e, a segunda, agências institucionalizadas e formas de retificação. Essa faceta negativa é resumida com a afirmação de que "em meio a contestações expandidas, temos menos meios efetivos de reconhecer e retificar injustiças"[10]. Sem pretender apresentar uma resposta completa, Fraser propõe que a estratégia implica o estudo dos três núcleos de anormalidade ("o que", "quem" e "como") e a mensagem que carregam sobre a interpretação do conceito de justiça.

A primeira estratégia consiste em lidar com casos que se coloquem fora do padrão do "o quê" da justiça, o que Fraser chama de rejeição do "monismo socio-ontológico", apreciando uma multiplicidade de dimensões associadas cada qual com um gênero distinto de injustiça. Inaugura a justiça como "um conceito multidimensional que engloba as três dimensões, de redistribuição, reconhecimento e representação". Para Fraser, é um pré-requisito que as reivindicações sejam inteligíveis nessas três dimensões para que haja uma audiência justa a todas as partes. Isso porque, com a revelação de novas dimensões de justiça por meio dos movimentos sociais, a gramática estabelecida sofre uma transgressão, causando um discurso anormal. A partir de então, é exigível a prática de uma "caridade hermenêutica"[11] acerca das visões desviantes sobre "o quê", conferindo presunção de inteligibilidade e validade dos argumentos.

Entretanto, é necessário formalizar os novos gêneros de injustiça dentro de uma medida, por meio de um princípio normativo geral. De outra forma, não seria possível avaliar reivindicações multidimensionais. Fraser propõe que tal princípio seria a paridade participativa, representando a superação de obstáculos institucionalizados que excluem a participação de determinadas pessoas no mesmo nível que as demais. Portanto, a má distribuição, o mau reconhecimento e a má representação levariam ao mesmo resultado: o impedimento de alguns atores sociais de participar igualmente de interações sociais, violando um só princípio, qual seja, o da paridade participativa.

Passando ao próximo núcleo, Fraser indica que a questão do "quem" só pode ser entendida por meio de uma estratégia reflexiva, que presuma a possibilidade da exis-

9. FRASER, *op. cit.*, p. 749.
10. FRASER, *loc. cit.*
11. *Ibid.*, p. 751.

tência de injustiças de mau enquadramento, ou seja, que as questões de primeira ordem sobre justiça tenham sido mal enquadradas. A autora pretende gerar a reflexividade na justiça anormal esboçando um conceito distinto da dimensão política e suas injustiças ordinárias, eis que vislumbra um outro nível, chamado de "injustiça metapolítica"[12], que resulta da divisão de espaços políticos em entidades definidas.

Também é necessário aqui um princípio normativo determinante, sob pena de ausência dos meios para esclarecer disputas que envolvam conceitos antagônicos do "quem". Após as críticas aos três princípios correntes para a abordagem estratégica, Fraser propõe o seu "princípio do afeta-a-todos"[13] (não confundir com o princípio do "todos-afetados") ou, com outro nome, "princípio do todos-subordinados". Por ele, "todos aqueles subordinados a uma certa estrutura em matéria de governança possuem uma postura moral como pessoas sujeitas à sua justiça". Aqui, a subordinação conjunta é a pedra de toque, nivelando a preocupação moral de tal sujeição para qualquer estrutura de governança.

Fraser destaca que a subordinação deve ser entendida de forma ampla, abrangendo poderes de várias espécies (cita exemplos como OMC, FMI, agências transnacionais e a administração da justiça civil e criminal), oferecendo um padrão crítico para avaliação dos quadros de justiça. Formula assim o requisito para o justo enquadramento de uma questão: "se, e apenas se, todos subordinados a uma (ou mais) estrutura(s) de governança reguladoras de um (ou mais) segmento(s) relevante(s) de interação social recebem a mesma consideração". Logo, não é necessária a filiação (princípio de membro), mas apenas a sujeição. Também supera o globalismo abstrato (princípio do humanismo), reconhecendo os relacionamentos sociais. Por fim, evita a generalidade (princípio do todos-afetados), identificando a relevância da interação social (que é, justamente, a subordinação conjunta).

O princípio de Fraser seria capaz de identificar a pluralidade dos "quens" a diferentes finalidades, dizendo quando e onde aplicar qual quadro, o que define o titular do direito à paridade de participação. Combina o questionamento reflexivo da justiça com o princípio de avaliação determinante.

Ao final, deve ser elaborada uma estratégia para o próximo núcleo, o "como". O desafio é valorizar o aumento de contestação, enquanto também se esclarecem disputas sem um conceito compartilhado de procedimento. A resposta, segundo Fraser, é dialógica e institucional. Para valorizar as contestações, deve abandonar a supremacia das elites na determinação da gramática da justiça (pressuposição hegemônica). A partir da entrada de novos atores, novos procedimentos não hegemônicos são reivindicados. Também se deve rejeitar a pressuposição científica, assim entendida como um discurso

12. FRASER, *op. cit.*, p. 754.
13. *Ibid.*, p. 758.

que reflete o *establishment* da ciência social, impregnado da visão dos privilegiados e dotado de inúmeros pontos cegos (pressuposição científica). Sem negar a relevância de tal ciência, deve-se rejeitar as soluções que decorram de "tecnocratas da justiça"[14].

Tanto a pressuposição hegemônica quanto a científica pretendem solucionar a questão do enquadramento de forma monológica, apelando para uma autoridade não responsável (poder e ciência, respectivamente). Essa é a premissa monológica a ser rejeitada em tempos de justiça anormal. Assim, as contestações devem ser validadas de forma dialógica, cujos conflitos demandam uma discussão pública inclusiva, sem barreiras. O diálogo, porém, não é o ponto de chegada, e sim de partida. É necessário criar soluções executáveis.

Nesse ponto, Fraser, embora ressaltando a importância da sociedade civil como o primeiro trilho do processo dialógico, recusa-a como a tábua de salvação. Isso porque falta às entidades civis capacidade de assegurar a obrigatoriedade das decisões políticas, o que demanda um "segundo trilho", capaz de se posicionar de forma dinâmica e interativa em relação ao primeiro, identificando-o como "trilho institucional formal". Suas características são procedimentos justos e uma estrutura representativa para garantir a legitimidade democrática das suas deliberações, bem como a capacidade de garantir a obrigatoriedade de suas decisões, baseadas em um julgamento gerado de forma comunicativa com "quem" está subordinado a determinada estrutura de governança. Requer, portanto, a invenção de novas instituições democráticas globais.

Inauguram-se, portanto, tempos em que se deve resistir a tentações de apego a pressuposições que não levam em consideração o processo de globalização (como a distribuição redutivista), bem como evitar a celebração da anormalidade por si mesma, igualando contestação a libertação.

## 2 A APLICAÇÃO DA TEORIA DE NANCY FRASER AO CONTEXTO DE RONDÔNIA

É importante entender que Fraser tem em vista, principalmente, fenômenos que vivencia em sua realidade. A autora é pessoa historicamente datada e geograficamente localizada. Os tipos de conflito que experimenta e vivencia como "normalidade" ou "anormalidade" seguem esses parâmetros. Melhor dizendo, as experiências que ela e o povo de seu país (divididos em classes, gênero, etnias etc.) vivem como consequência da "globalização", do "neoliberalismo" e/ou das crises do capital – nos EUA a partir de 2008 e aqui, mais especificamente, a partir de 2013 – têm significações e impactos distintos.

14. FRASER, *op. cit.*, p. 761.

Assim como também é distinto o sistema jurídico e seu estágio de desenvolvimento, mesmo para demandas que, naquele país, já seriam consideradas "inteligíveis" (ou vice-versa). Dessa forma, antes de discutir o que representa a "justiça normal" nos parâmetros das cortes brasileiras e, especialmente, na do Estado de Rondônia, seria importante percorrer todo o caminho de investigação da formação da ideologia nacional, da política agrária e seus reflexos no país e, mais especificamente, na citada unidade federada, mediando o conceito para a nossa realidade. Quer-se uma Fraser "brasileira" de Rondônia, por assim dizer.

Tal tarefa, embora imprescindível, será construída em outros trabalhos. Neste, propõe-se estabelecer um paralelo geral entre as categorias propostas por Fraser e aquelas identificáveis no território rondoniense, estabelecendo um ponto de partida de investigação por meio de relações comparativas.

## 3 BREVE HISTÓRIA DA QUESTÃO AGRÁRIA EM RONDÔNIA

A identificação dos grupos políticos que se apresentam como atores do contexto de uma discussão sobre justiça, no estado de Rondônia, deve seguir um apanhado histórico sobre a questão agrária local. Parte-se do pressuposto de que a terra, como fonte da relação dos homens com ela e dos homens entre si (um meio de produção, no prisma do materialismo histórico e dialético), é o elemento fundante dos conflitos no espaço discursivo e fenomênico. A partir de um resumo dessa história, poderão ser selecionados os grupos que despontam como demandantes pela continuidade de um sistema normal e outros que, carentes do elemento imprescindível à continuidade da sua história, impõem uma nova significação aos discursos jurídicos.

Caio Prado Jr. afirma que a partilha da Amazônia e norte de Mato Grosso foi efetivada da mesma forma que a da histórica divisão fundiária do Brasil: grandes latifúndios explorados por **empresários** que veem a terra, antes de tudo, como negócio[15]. O **latifúndio**, portanto, precedeu a pequena propriedade da terra. Essa chave teórica sobre a distribuição de terras no Brasil corresponde com a prática identificada em grande parte dos processos judiciais e extrajudiciais com que os principais **órgãos do sistema de justiça** têm lidado no estado de Rondônia: Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública e Poder Judiciário. Também representa um dos principais focos de conflitos: a reforma agrária apressada, inacabada e os contratos de alienação de terras públicas (CATPs) cancelados pelos órgãos do Executivo (Incra e extinto programa Terra Legal) – uma particularidade a ser posteriormente estudada.

15. PRADO JR., 2014, p. 284.

Nesse contexto, uma parte dos conflitos fundiários começa com a alienação das terras para "**empresários**" que recebem títulos de propriedade com cláusulas resolutivas e compromisso de implantar projetos produtivos (principalmente monoculturas) ou a cessão de terras a pequenos agricultores (com ou sem títulos) em uma reforma agrária precária, que tem, quando muito, o condão apenas de transformar a terra de ativo não circulante e, por consequência, não mercantilizado do Estado em ativo de capital.

Muitas dessas terras, onde não prosperou o agronegócio, dada a dificuldade logística para escoamento de produção ou pelo baixo valor da "*commoditie*", foram ocupadas ou cedidas para **pequenos produtores**, que a partilharam com familiares ou outros pequenos produtores em regime de parceria, meação etc.

Resumidamente, parece que onde o negócio do latifúndio não prosperou (CATPs ou seringais), o **minifúndio** tomou lugar, como previsto por Caio Prado Jr., mas com uma peculiaridade: os títulos em Rondônia, quando existem, são precários, com cláusulas resolutivas rompidas e/ou declarações de posse transmitidas em contratos de gaveta ou nem isso.

Outro ponto detectado por Caio Prado Jr.: a expulsão dos **povos originários**, quando não postos a serviço do latifúndio, seja na atividade legal de cultivo da terra, seja na extração ilegal de madeira ou minério. O **regime de semiescravidão** se prolifera e hoje há normas legais contrárias a ele, mas de difícil e/ou rara aplicação – sem contar a desfavorável conjuntura dos dias de hoje para o avanço dos direitos do trabalhador.

Também para suprir a falta de mão de obra (ou a exportação da população supérflua), houve muita **imigração** do sul do país (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina), tanto dos **empresários**, a quem foram alienados os títulos partilhados, como de **trabalhadores braçais**. Houve também a implementação de **pequenas propriedades em projetos de assentamento**, mas esse foi um fenômeno de menor monta, ainda que tenha havido certo progresso enquanto o "negócio" principal não vingou.

A situação da ocupação e da prosperidade do "negócio" das grandes culturas parece ter se modificado, tanto pela melhoria da logística de distribuição dos produtos (construção de rodovias interestaduais e portos graneleiros nos rios navegáveis da Amazônia) quanto pela descoberta de metais preciosos e/ou valorização de outros, bem como pela expansão da fronteira agrícola, forçando a exploração das terras incultas.

Hoje, Rondônia é a nova fronteira da pecuária e da soja no Brasil. Já no fim de 2017, o rebanho bovino do Estado era de mais de 14 milhões de cabeças, enquanto a população era de apenas 1,7 milhão de pessoas (praticamente dez bois para cada habitante). De 2016 para 2017, houve aumento de 3,4% da área cultivada de soja no estado, enquanto de 2017 para 2018 houve aumento de 5,3%, saltando de 296,0 mil hectares para 311,7 mil hectares.

Certo é que os dados do censo agropecuário, ainda não consolidados, de 2017[16] indicaram que houve um aumento da área dos estabelecimentos agropecuários que, em 2006, correspondia a 36,75% do território nacional. Em 2017, a porcentagem aumentou para 41,13% – ou seja, 16,57 milhões de hectares a mais. Esse movimento foi acompanhado pela diminuição dos estabelecimentos agropecuários, se considerado o número absoluto – o que aponta claramente a concentração.

O censo trouxe dados sobre um pequeno decréscimo relativo do número de estabelecimentos com menos de 100 ha em nível nacional (variação de 2%) e um relativo aumento no estado de Rondônia (4,6%). Ocorreu um quase insignificante aumento relativo de 1,52% no Brasil e 0,75% em RO da área explorada. Assim, percebe-se que, enquanto no Brasil a situação da pequena propriedade se manteve praticamente inalterada, em RO houve a subdivisão de áreas já diminutas e uma tendência à criação de minifúndios – áreas inferiores ao mínimo necessário para o cultivo.

Por outro lado, houve aumento relativamente pequeno no Brasil (variação de 3,75%) e significativo em RO (12,85%) do número de estabelecimentos com mais de 500 ha, uma substancial expansão da área explorada (9% no Brasil e 13,2% em RO), indicando claramente a concentração de terras cada vez maior em poucas unidades.

No Brasil de 2006, 90,9% dos estabelecimentos possuíam até 100 ha e ocupavam 21,2% do território nacional; em 2017, o percentual de estabelecimentos de até 100 ha se manteve relativamente estável, com oscilação positiva 90,9%; com queda ligeiramente mais acentuada do percentual da área ocupada, 20,5%. Já os estabelecimentos acima de 500 ha representavam 1,97% do total, enquanto ocupavam 56,16% do território; enquanto em 2017, o percentual de estabelecimentos também se manteve relativamente estável, com oscilação positiva 2,08%, mas houve uma pequena, mas significativa expansão do percentual do território ocupado para 58,33%.

Em Rondônia a mudança foi ainda mais dramática: em 2006, 81,3% dos estabelecimentos possuíam até 100 ha e ocupavam 26,5% da área cultivada; já em 2017 houve relativa estagnação do percentual de estabelecimentos, 80,9%, mas uma queda do percentual de área cultivada ocupada mais significativa, para 24,4%. Por outro lado, enquanto os estabelecimentos acima de 500 ha representavam 2,74% do total e ocupavam 45% da área cultivada, em 2017 passaram a ser 2,94% dos estabelecimentos e avançaram para 46,6% da área cultivada.

Hoje existem **empresas especializadas na compra dos títulos "podres"** – com cláusula resolutiva – para obter indenizações via Judiciário (a mediação da espoliação do Estado, o desapossamento dos cofres e terras públicas), seja por suposta desapropriação

16. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**: Resultados preliminares Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro_2017_resultados_preliminares.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.

indireta, seja por outra tese jurídica mais ou menos elaborada, como das "benfeitorias de boa-fé" ou "impossibilidade fática de implementação das cláusulas".

Essa precariedade acaba também por pesar contra **pequenos proprietários**, trabalhadores rurais sem-terra que ocupam a área e povos tradicionais identificáveis e não identificáveis: tanto pela compra a preços aviltantes como pela expulsão pura e simples por vias legais (reintegrações de posse com pouca ou nenhuma instrução processual realizada em terras da União – que, em tese, está sendo esbulhada) ou ainda pela simples violência direta paraestatal (milícias rurais, grupos de extermínio etc.) – algumas com o beneplácito do Poder Público.

## 4 A JUSTIÇA NORMAL DE RONDÔNIA. IDENTIFICANDO "O QUÊ", "QUEM" E "COMO"

### 4.1 "O quê" normal de Rondônia

Exsurge da história do desenvolvimento de Rondônia, como questão capital, a da propriedade da terra. Define-se, portanto, nos termos utilizados por Fraser, como "o quê" da justiça normal a distributividade das parcelas do território do estado, como bens economicamente divisíveis. É a atribuição pura e simples de um título autorizativo do uso da força (privada ou pública) para fazer valer alguma espécie de domínio (seja posse[17], seja propriedade[18]) e da consequente autonomia soberana da vontade livre do titular sobre o que se faz sobre aquele território. Aqui, "o quê" é definido em dualidades absolutas e antitéticas como tudo/nada, meu/não meu, cheio/vazio, produtivo/improdutivo, habitado/não habitado, a partir das quais se busca um reconhecimento plenipotenciário da sua pretensão em detrimento do esvaziamento completo das capacidades do outro sobre a terra.

Na normalidade da justiça, o que está em jogo é a simples determinação sobre quem pode se proclamar como titular pleno de determinado espaço, segundo alguns critérios predefinidos, ignorando-se quaisquer outros parâmetros.

Cabe uma observação interessante nesse ponto: para além da promoção da distribuição da terra nua como fator de produção, é necessário observar qual a articulação dos meios de produção em tamanhos distintos e a força de trabalho com as questões

17. "O Código Civil de 2002 se mantém nessa linha com a redação dada ao art. 1.196: 'considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade'; utiliza-se do mesmo conceito de posse do Código de 1916, adotando a teoria objetiva da posse de R. von Ihering". GOMES, 2008, p. 29.

18. "Sua conceituação pode ser feita à luz de três critérios: o sintético, o analítico e o descritivo. Sinteticamente, é de se defini-lo, como Windscheid, como a submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa. Analiticamente, o direito de usar, fruir e dispor de um bem, e de reavê-lo de quem injustamente o possua. Descritivamente, o direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei. GOMES, *op. cit.*, p. 109.

infraestruturais e o sistema socioeconômico na qual se insere. Explicando: a mera distribuição de minifúndios precários (estudiosos já os apelidaram de "favelas" rurais) não tem o condão de promover uma verdadeira reforma estrutural, tendo simplesmente com consequência a transformação de terras públicas (passivos imobilizados fora do comércio) em ativos de capital, prontos a serem adquiridos pelo grande capital. A distribuição não é só a distribuição – o que torna a análise do "quê" ainda mais complexa, mas a questão sequer é tangenciada pelo discurso jurídico normal.

### 4.2 O "quem" normal de Rondônia

Como visto, o desenvolvimento histórico gera conjuntos de interesses que podem se manter mais ou menos homogêneos por determinado tempo, a constituir determinado número de pessoas com um objetivo específico em comum. Por óbvio, não se pretende sustentar que um feixe de certas pretensões possa definir um indivíduo de modo a fazê-lo pertencer inexoravelmente a uma categoria estanque e que os seus modos ou pensamentos se coadunem inteiramente com outros indivíduos que compartilham do mesmo fim.

Entretanto, o que une ou contrapõe tais grupos, para além da divergência entre as suas características individuais, é um interesse que desponta como urgente e sagrado a partir das condições materiais em que se encontram. Somente assim é possível estabelecer que não existe uma anarquia do discurso, mas vozes que se organizam e sobressaem, determinando, dentro do contexto proposto por Fraser, a normalidade ou anormalidade.

Portanto, a partir do contexto histórico do conflito agrário em Rondônia, é possível realizar uma divisão mais ou menos arbitrária, porém, de certo modo, evidente, em relação à identificação dos grupos que surgiram no decorrer dos fatos, e compõem o discurso normal de justiça.

Nessa esteira, foram classificados os seguintes grupos:

1. POVOS TRADICIONAIS;
2. ESTADO (COMO PROPRIETÁRIO DE TERRAS PÚBLICAS);
3. EMPRESÁRIOS/EMPRESAS NEGOCIANTES DE TÍTULOS/LATIFUNDIÁRIOS;
4. PEQUENOS PRODUTORES/ARRENDATÁRIOS;
5. PESSOAS EM SITUAÇÃO DE ESCRAVIDÃO/SEMIESCRAVIDÃO;
6. MOVIMENTOS SOCIAIS COLETIVOS DE TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA/TRABALHADORES SEM-TERRA.

## 7. MEMBROS DO APARELHO ESTATAL (PODER JUDICIÁRIO, PODER EXECUTIVO, MP, POLÍCIAS ETC.).

Tais grupos podem ser divididos em duas vertentes que compõem o espaço de discussão judicial da questão agrária: aqueles que se propõem a reivindicar algo e os que se propõem a mediar tais reivindicações. Mais uma vez, essa divisão não significa que os mediadores sejam completamente ausentes de interesses ou que não pertençam a um outro grupo, como dos latifundiários. Tal questão será abordada mais adiante. Apenas se está estabelecendo um esquema organizacional do estado normal em que cada integrante se propõe a algo, não necessariamente vindo a obtê-lo ou, até mesmo, a se aplicar sinceramente na sua obtenção. Nessa linha, os grupos que reivindicam são todos os seis primeiros citados, permanecendo apenas os membros do aparelho estatal como grupo mediador.

Dos grupos que reivindicam, é possível estabelecer que, no período de normalidade da justiça, o reconhecimento de cada um se dá proporcionalmente ao tratamento jurídico que lhes é dispensado pelo direito positivo. É dizer que a existência jurídica de determinado grupo está condicionada aos limites de reconhecimento dispostos expressamente em lei. Por essa razão, os povos originários, tradicionalmente ressentidos da atenção dos diplomas legais[19], e as pessoas em situação de escravidão/semiescravidão que, após a ilicitude da escravatura desenvolvem o seu trabalho no vácuo jurídico, foram sistematicamente excluídos das contendas legais, sendo mais dignos da proteção de determinados órgãos (quase como absolutamente incapazes) que da titularidade militante sobre os próprios interesses.

Ocupam o espaço da normalidade, portanto, o Estado, como proprietário de terras públicas, os empresários/empresas/latifundiários e os pequenos produtores/imigrantes/arrendatários, estes que, apesar de comumente associados em movimentos, somente são considerados individualmente enquanto potenciais (mas não prováveis) titulares de um relação jurídica comprovável pela forma documental, submetida ao escrutínio público por meio do processo (a ser visto no "como"). São basicamente esses três grupos, enquanto indivíduos, que serão vistos como legítimos a reivindicarem a posse/propriedade da terra, baseando-se unicamente naquilo que o ordenamento jurídico expressamente regula.

Nota-se, portanto, que a normalidade conduz a uma objetivação do sujeito: o "quem" será, na verdade, determinado por "o quê", uma vez que as vias judiciais estão abertas apenas àquele que reúne as características do portador de um título territorial presumidamente sério. A possibilidade do porte de um título é, portanto, o que determina o "quem" normal. Excluem-se, de partida, os grupos que, presumidamente, não poderiam,

19. RAMOS, 2016, p. 709.

na visão normal, ser proprietários de títulos sérios, como os povos tradicionais, os trabalhadores rurais sem-terra e equiparados, os movimentos etc. O conceito de sujeito de direitos, dessa forma, é substituído pelo estereótipo do possível/provável portador do título, sendo a relação com tal objeto aquilo que determina a capacidade jurídica.

Não é que a justiça normal deixe de considerar a concentração de terra como um problema cujas consequências devem ser atenuadas: apenas não inclui tais questões no campo da discussão jurídica, delegando as soluções inteiramente ao campo político. Pode ser até que o meio jurídico normal considerasse determinadas medidas de compensação como justas ou necessárias. Tais medidas, entretanto, não funcionam como argumentos jurídicos a possibilitar que o direito chegue a uma conclusão diversa daquela programada pela legislação. A linguagem de reivindicação jamais poderia ser jurídica, pois esta é destinada a aqueles que são autorizados a pleitear em juízo, valendo-se de operações descritas na lei.

A questão de alguns povos tradicionais não escapa à justiça normal, especialmente os povos indígenas, eis que o contexto histórico é evidente em relação aos descendentes das comunidades expulsas ou dizimadas pelos colonizadores. Entretanto, a partir da existência de um título de transferência de domínio, a ordem jurídica estabelecida é obrigada a considerar as consequências desse ato negocial, fruto da liberdade racional humana. Daí que o comprador de boa-fé de um território, portador de um título, tem precedência sobre uma comunidade tradicional ou trabalhadores rurais sem-terra e equiparados que ocupam e produzem.

### 4.3 O "como" normal de Rondônia

O "como" da justiça normal é um procedimento destinado unicamente a aferir de forma objetiva a titularidade da relação jurídica de domínio de um território, por meio de um documento. O seu fluxo pressupõe uma barreira inicial que determinará quem poderá ser presumivelmente portador desse título, a partir de uma seletividade prévia com base na posição jurídica que o sujeito ocupa naquele momento. Isto é, se a sua situação jurídica for destituída de uma descrição normativa típica de um proprietário em potencial (como um integrante dos povos tradicionais, movimentos sociais, trabalhadores rurais sem-terra, seus coletivos ou equiparados e/ou aqueles em estado de semiescravidão), já está previamente eliminada a mera possibilidade de pleitear a legitimidade do seu direito.

A operação jurídica normal é mera subsunção das características do título ao texto positivo da lei. Parte-se de uma presunção baseada no direito hegeliano[20], de

20. WEBER, 2013, p. 89.

que o título é a materialização de uma operação livre, fruto da vontade de indivíduos racionais, conscientes de si, capazes de escolher e realizar transações. Dessa forma, a existência livre do indivíduo é afirmada mediante a manifestação do seu poder volitivo sobre uma coisa, que resulta na apropriação desta e lhe destina uma finalidade[21]. É, ainda, uma liberdade reconhecida pelos demais, também por meio da racionalidade livre: uma vontade é afirmada por outros atos de vontade, em uma validação mútua, mediada pelo Estado.

Cumpre notar que o Estado, no direito hegeliano, nada mais é que um processo de mediação de vontades particulares, na defesa da autonomia individual[22]. Tal autonomia não é ilimitada, sendo a família e as corporações reguladores éticos das bases estatais e é pela mediação dos interesses que se gera, entre os cidadãos, a consciência de uma vontade universal. Cria-se, aí, a dualidade direito/dever, na fórmula clássica segundo a qual "o direito de um termina onde começa o do outro", em um exercício de territorialização normativa, onde o arcabouço jurídico é a soma dessas ilhas individuais de liberdade, mutuamente respeitadas.

É missão do Poder Judiciário, portanto, incorporar o espírito deste Estado mediador, a determinar os limites, não só da terra, mas do próprio direito e, consequentemente, do conceito de pessoa enquanto vontade possuidora.

Apesar da complexidade da filosofia hegeliana, os desdobramentos lógicos que perpassam a afirmação do indivíduo enquanto vontade possuidora desembocam no vazio da personalidade (e, consequentemente, de dignidade) daquele que não possui nada. Ou seja, se o indivíduo se afirma como pessoa livre no momento em que direciona a sua vontade de apropriação a algo, ainda que tal impulso se verifique em todos os seres humanos, a ausência da sua concretização por aquele que não pode alcançar nenhum objeto acaba por levar à conclusão (errônea até para Hegel, é verdade), de que não é pessoa aquele que não possui. Tais são os perigos de uma filosofia que relacione liberdade, vontade e domínio.

Outra conclusão dessa premissa é que somente uma pessoa livre pode mediar outras vontades livres. Os membros do Poder Judiciário, sejam os julgadores, sejam os demais atores mediadores, devem personificar e materializar a proposta da liberdade hegeliana, sendo igualmente possuidores. A propriedade, nesse caso, não é um fator de suspeição a aproximar o julgador da parte proprietária: ao contrário, é justamente aquilo que o habilita a julgar (ou a participar ativamente do processo, como o membro do Ministério Público). Não se concebe um ator processual que não seja também um possuidor, ou seja, que não exteriorize o requisito que o torna apto a mediar as liberdades dos demais. Por isso, quanto maior o seu domínio, maior a sua capacidade e com-

21. *Ibid.*, p. 92.
22. *Ibid.*, p. 113.

petência, desde que haja um consenso de que suas posses representem um respeito e afirmação às liberdades dos demais.

Daí que, como antecipado, haja, não raro, uma coincidência entre os atores mediadores e os reivindicantes, ambos na qualidade de possuidores. A prática forense funciona como critério de validação dessa assertiva, uma vez que os requisitos de ocupação de um cargo público no Poder Judiciário tendem fortemente a selecionar os candidatos com maior poder aquisitivo.

Em atenção a essa questão é que Antonio Gramsci elaborou um estudo sobre a construção social da intelectualidade[23], grupo ao qual inegavelmente pertencem os juristas. Estabelece, para tanto, o conceito de função essencial que será o fundamento da criação de camadas superpostas de intelectualidade, que têm o objetivo tautológico de conferir consciência e homogeneidade a essa mesma função. Explica Gramsci que, por exemplo, o empresário capitalista (intelectual da primeira camada) cria consigo o técnico da indústria (intelectual da segunda camada), o cientista da economia política (terceira camada, e assim por diante), e cita expressamente "o organizador de um novo direito", aqui "novo" entendido como o direito propício a fundamentar a ascensão de uma nova classe (no caso, a burguesia) e o arcabouço teórico necessário para a sua sustentação.

Assim, a função essencial do empresariado, que é a organização dos meios de produção e da exploração do trabalho, é acompanhada por uma intelectualidade cujo escopo é, justamente, reforçar, no campo das ideias, tal função. Por óbvio, ao lado da função do empresário, existe a do latifundiário, cujo poder social leva, igualmente, à produção das camadas intelectuais que irão reforçar a sua função (nas áreas da engenharia, medicina, literatura, direito etc.).

Não à toa Gramsci denomina os intelectuais de "funcionários do conjunto das superestruturas"[24]. Sem que a sua relação com a produção seja imediata, exercem o seu ofício conforme uma gradação das funções e das superestruturas "de baixo para cima". São "os comissários do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político"[25], por meio do consenso "espontâneo" das grandes massas acerca da orientação impressa pelo grupo fundamental dominante (aqui Gramsci e Fraser se encontram no conceito de consenso, que, segundo a autora norte-americana, é o fundamento da normalidade da justiça), e, principalmente,

> do aparato de coerção estatal que assegura legalmente a disciplina dos grupos que não consentem, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para

23. GRAMSCI, 1982.
24. *Ibid.*, p. 10.
25. *Ibid.*, p. 11.

> toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo[26].

Estas últimas palavras de Gramsci vaticinam expressamente o papel do Poder Judiciário no que Nancy Fraser, quase um século depois, chamou de "justiça normal".

Esse contexto de normalidade de aspiração hegeliana foi claramente abraçado pelo direito positivo brasileiro, especialmente no Código Civil de 1916, tido como legislação consagradora do liberalismo ao contemplar como seus três protagonistas o marido, o contratante e o proprietário. Evidencia-se a posição de domínio como fator jurígeno da personalidade, sendo o marido dominante sobre a esposa, o contratante sobre a vontade, e o proprietário sobre a coisa possuída. As dualidades antitéticas são abraçadas pelo caráter positivista da legislação, em um juízo de subsunção na forma de válido/inválido.

Nos dizeres de Tepedino, o Código de 16 "é fruto da doutrina individualista e voluntarista que, consagrada pelo Código de Napoleão e incorporada pelas codificações posteriores, inspiraram o legislador brasileiro quando, na virada do século, redigiu o nosso primeiro código civil"[27]. Sua inspiração é notadamente hegeliana, o que comprova o autor ao afirmar que naquela altura

> o valor fundamental era o indivíduo. O direito privado tratava de regular, do ponto de vista formal, a atuação dos sujeitos de direito, notadamente o contratante e o proprietário, os quais, por sua vez, a nada aspiravam senão ao aniquilamento de todos os privilégios feudais: poder contratar, fazer circular riquezas.[28]

É o estado como curador da liberdade de vontades da elite contratante.

Nem mesmo o amplo movimento de constitucionalização do direito privado, na esteira de derrocada do positivismo jurídico a partir do pós-guerra, e a edição de um Novo Código Civil, consagrando o princípio da eticidade, foi suficiente para promover uma clivagem paradigmática da jurisprudência dos conflitos agrários para uma hermenêutica principiológica, que transcendesse o mero caráter tipificador das normas.

A própria edição do Estatuto da Terra, meio século depois do Código Civil de 1916, bem como a inaplicabilidade dos novos institutos que inaugurava, a favor do trabalhador rural, já adiantava que as inovações legislativas no direito positivo seriam inócuas se conflitassem com a inspiração hegeliana enraizada na estrutura judicial. Daí que, novamente, percebe-se a ausência de independência da intelectualidade jurídica até mesmo para aplicar o direito vigente, se esse direito não é dotado de características que reafirmem as funções essenciais, nos dizeres de Gramsci.

---

26. *Loc cit.*
27. TEPEDINO, 2006, p. 38.
28. *Loc. cit.*

## 5 JUSTIÇA ANORMAL

Por mais que se tente enquadrar as condições materiais em categorias metafísicas (como liberdade, posse, vontade etc.), estas não são suficientes para conter os desdobramentos das relações de trabalho e produção. A liberdade, enquanto categoria do pensamento, obviamente existe. A definição da realidade a partir desse conceito é que apresenta problemas incontornáveis, na medida em que a consciência de si, independentemente da definição que se adote para o "ser", é movida por forças históricas, materiais e transformadoras.

Por isso, a estabilidade de um esquema organizacional de justiça, dito normal, que pretenda mediar os conflitos agrários com base em categorias ideais (como "prova", "título" e "domínio") e meros juízos de tipificação, perece ante as contradições vivas da realidade histórica. O próprio estabelecimento de grupos de domínio favorece um movimento identitário protagonizado por aqueles que se encontram à margem das organizações, aglutinando orientações até então divergentes ou desencontradas.

Esse movimento histórico inaugura um exercício filosófico próprio, questionando as categorias postas como parâmetros de validação do que é ser alguém ("quem"), colocando em xeque as definições prévias daquilo que se busca ("o quê"). Assim, por exemplo, o título de propriedade deixa de ser a materialização de um direito abstrato fundamentado na liberdade para se tornar o resultado de um processo histórico de espoliação, não importando que tenha sido adquirido com respeito às regras do direito positivo. O direito por sua vez, fruto do mesmo processo histórico, passa a ser visto como um fator de conservação de esquemas que pretendem imobilizar as relações de produção em uma configuração que favoreça as elites agrárias. Portanto, abre-se o caminho à contestação dos juízos de validade normais a partir da constatação de que a mera análise de categorias jurídicas abstratas de um título (como existência, validade e eficácia[29]) é tida como um procedimento escuso, arbitrário e opressor.

Os novos atores ("quem") surgem a partir da contestação dos critérios de atribuição do direito, e da personalidade mesma ("o quê"), e, como antecipado por Fraser, promovem uma alteração profunda no modo de se produzir o direito ("como") criando uma nova gramática que pretende ressignificar os discursos jurídicos normais.

Os povos tradicionais, por exemplo, transcendem o pressuposto do critério de antiguidade para reivindicação da terra (o que poderia ser enquadrado como na justiça normal, que se baseia em uma cadeia válida de transferências) para assumir como argumento principal a indissociabilidade entre a terra e a vida, de modo que um não existe sem o outro. Assim, é indiferente que exista uma cadeia negocial, supostamente válida, se a privação da terra corresponde à privação de um sujeito que existe inde-

29. AZEVEDO, 2002.

pendentemente de posses ou domínios. Essa nova gramática tem encontrado eco nos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, em especial a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que considerou tal argumento no julgamento favorável à propriedade comunal dos povos tradicionais em diversos casos (Caso Comunidade Maygana Sumo Awas Ingni vs. Nicarágua; Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai; Caso Povo Indígena Kichwa Sarayaku vs. Equador etc.)[30].

O que deve ser ressaltado é a imposição de um novo significado sobre "o quê" da justiça por aqueles que se consideram sujeitos de direito, para além da necessidade de um reconhecimento pela ordem jurídica vigente. Existe, portanto, antes do apossamento de um território físico, a invasão de um terreno discursivo em que não se aceita mais que determinadas agências constituam o monopólio das categorias jurídicas, em especial, a de sujeito de direitos. Nesse ponto, passa a existir um inconformismo com os defeitos de representação da justiça normal, e os indivíduos, ante os quais se fecham as portas do direito, passam a constituir novas figuras às quais atribuem personalidade jurídica e, portanto, na sua gramática, capacidade de estar em juízo, como os movimentos sociais.

Como detalhado por Fraser, o processo de alienação gera a necessidade de organização dos grupos excluídos de modo a reivindicar a paridade participativa nos processos judiciais, surgindo, daí, novos atores aptos a reunir, em torno de si, a força política necessária para serem ouvidos. Entretanto, o discurso normal não possui uma abertura natural para novos atores, o que gera tensões impossíveis de serem contidas.

## 6 A VIOLÊNCIA E A PRODUÇÃO DO DIREITO NO CAMPO

Ante a resistência da elite judicial em permitir que a renovação dos instrumentos da ciência jurídica promovesse um incremento da paridade participativa dos grupos reivindicantes, a consequência inevitável se resume na explosão dos conflitos violentos no campo. A necessidade que move a existência dos grupos sociais jamais poderia ser contida pelo manejo de códigos de leis, sendo necessária a repressão brutal, pura e simples.

Segundo o Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários em Rondônia, em levantamento realizado em 2015[31], havia 88 áreas precisamente definidas como foco de conflito em Rondônia. Dessas, 23 eram classificadas como de alto risco e apenas 24 recebiam algum tipo de suporte do Estado, como programas de cestas básicas. Do total, 66 áreas estavam com procedimentos de definição judicializados, metade estava com ordem de despejo em vigor e 24 registravam formas diferentes de resistência.

30. PAIVA, 2017.
31. Relatório parcial do Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários em Rondônia, 2015. Não publicado. Documento arquivado no Ministério Público Federal do Estado de Rondônia.

Nesse contexto, eclodiram conflitos que impuseram aos grupos reivindicantes uma nova ordem de ação e, consequentemente, um novo pensamento acerca da atuação do Estado na questão da Terra. Um desses exemplos é o "massacre de Corumbiara", nome do município de Rondônia onde a operação de reintegração de posse da Fazenda Santa Elina, em agosto de 1995, terminou com um saldo de 12 mortos e 64 feridos[32]. A tragédia marcou um dissenso no seio do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra entre os que ainda consideravam a via do diálogo institucional com as agências estatais, com vistas à implementação de uma reforma agrária "de cima para baixo", e os que consideravam tal procedimento um mero engodo com a finalidade de adiar indefinidamente a distribuição da terra. Um exemplo destes últimos é a Liga dos Camponeses Pobres[33], movimento que defende o caráter legítimo da ocupação organizada com imediato início da produção agrícola.

Há, aqui, duas possibilidades de visão sobre tal fenômeno: o primeiro, que o considera à margem do direito, ou seja, que possui um caráter transgressor da vontade mediada pelo Estado, consistente na usurpação do conjunto de liberdades protegidas, e um segundo, que o considera como reação a uma resistência injustificada que lhe é anterior, de roupagem jurídica, e que, portanto, também teria natureza jurídica contraposta ao reinterpretar o direito em novas bases: isto é, se no interior do ambiente forense não se aplica o direito, este deve ser reconstruído, reinterpretado e aplicado fora dele.

A primeira possibilidade há de constituir um paradoxo: a aplicação das penas da lei ao grupo dissidente somente ocorre porque a própria lei é aplicada em bases vetustas e há muito ultrapassadas. A segunda, há de levar à ressignificação e, possivelmente, à desestruturação da ordem funcional que tende, por meio da supressão da participação de novos atores, a perpetuar os mesmos grupos na titularidade da terra.

Enquanto a primeira possibilidade vai se demonstrando insustentável, na medida em que somente crescem as tensões na disputa da terra, a segunda incorpora a justiça anormal de Fraser e demanda atenção em relação tanto ao seu aspecto positivo, enquanto surgimento de novos significados a contemplar a paridade de participação, quanto ao seu aspecto negativo, de exigência de uma base comum para que as demandas não se percam no isolamento insular dos novos grupos que se constituem.

Possivelmente, há de existir um lugar para que também surja, com os novos atores de uma justiça anormal, uma outra intelectualidade, que, ciosa do dever que lhe impõe a ordem jurídica, possa mediar não as supostas liberdades de indivíduos dominantes, mas os signos de uma nova linguagem comum, por meio da qual os grupos reivindicantes,

32. Disponível em: http://g1.globo.com/ro/vilhena-e-cone-sul/noticia/2015/08/massacre-que-matou-12-pessoas-em-corumbiara-ro-completa-20-anos.html. Acesso em: 10 ago. 2019.
33. SILVA, 2014.

emancipados na escrita da sua própria história, possam estabelecer uma comunicação construtiva e um caminho compartilhado.

## 7 CONCLUSÃO

Como adiantado no tópico inicial, um sistema de justiça parametrizado nos modelos de circulação livre de mercadorias e no Estado moderno acaba por prescindir da análise jurídica uma série de circunstâncias e fatos sociais relevantes para outras dimensões do fenômeno total da existência humana, ainda que o capitalismo busque reduzir o ser social ao comerciante de mercadorias. Aliás, a própria forma jurídica pode ser condição inerente de um tipo de modelo socioeconômico, aquele em que a forma capital é prevalente.

Ainda assim, seja (1) para emulação de um modelo de sociedade que supere as contradições inerentes do capital, na fase transitória ou definitiva; seja (2) para colaborar com a necessidade teórica da busca de um parâmetro de justiça mais ampliativo, ajudando a transcender a consciência do homem sobre seu próprio ser social no capital; ou, por fim, mesmo (3) para travar lutas reais intrainstitucionais na busca pela democratização dos espaços de poder, ou mais dramaticamente, pela manutenção da moradia, pelo trabalho e mesmo pela vida, os estudos de Fraser são excelentes pontos de partida e oferecem soluções concretas e palatáveis.

Como visto, o problema do "o que" dos conflitos agrários em ações possessórias afasta, em regra, o reconhecimento de povos tradicionais, especialmente os não indígenas, as reivindicações por reforma agrária e a justiça coletiva. A paridade participativa, nesse caso, demanda a superação de obstáculos institucionalizados que excluem a participação de determinadas pessoas no mesmo nível que as demais. O mais adequado seria, portanto, criar espaços onde tais demandas são audíveis, tais direitos são reconhecidos.

Vale lembrar que alguns já o são de fato, no entanto, as diferenças entre posse e propriedade e posse civil e posse rural raramente são levadas em consideração nos conflitos coletivos, o que demanda talvez, além da criação de espaços específicos, formação específica e contínua dentro desses espaços.

Quando se fala do "quem" e do "como", nota-se, em complementação ao "que", o alijamento de atores (sem-terra, povos tradicionais, semiescravos, movimentos sociais) e, um dos motivos, é justamente o meio no qual processam suas demandas.

No estado de Rondônia, por exemplo, existe um juízo afetado à resolução de conflitos agrários, criado na estrutura interna do TJRO. No entanto, poucos são os legitimados para suscitar o conflito (Poderes Executivo e Legislativo Estadual, Executivo e Legislativo Municipal, o Ministério Público do Estado de Rondônia, a Ordem dos Advogados

do Brasil – Seccional de Rondônia, o juiz, mas não as partes) e, além disso, apenas o Tribunal pleno pode reconhecê-lo, o que torna o procedimento muito difícil – nem sequer uma fração razoável dos 88 casos citados no relatório foram afetados para julgamento.

Além, é claro, de excluir o reconhecimento do Tribunal pleno, trabalhando com o princípio do "todos afetados", o ideal seria um provimento que ampliasse o rol de legitimados, como a Defensoria Pública e o Conselho Estadual de Direito Humanos, bem como reconhecer a capacidade postulatória dos movimentos sociais tradicionais e/ou associações constituídas para esse fim que existam a determinado período de tempo (como na lei de ação civil pública). Além disso, como, em regra, estão envolvidas terras da União, o Incra, órgão federal responsável pela reforma agrária, é afetado, devendo ser chamado a integrar a lide, no caso de reconhecimento do conflito.

Câmaras de mediação de conflitos coletivos pela posse da terra também podem ser criadas pelo TJRO, espaço onde demandas pela reforma agrária, pelo reconhecimento, entre outros, podem ser levados em consideração no ambiente decisório – e não apenas o direito patrimonial do indivíduo.

Por último, mas não menos importante, faz-se necessária a criação de fóruns coletivos interinstitucionais de debate e estudos, com a participação da sociedade civil e de movimentos sociais, sobre os temas de reforma agrária, do direito agrário, de posse e de propriedade, para democratizar a produção dos conceitos em disputa na seara jurídica.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio Jurídico**: existência, validade e eficácia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FRASER, Nancy. Abnormal justice. Tradução de Norman Michael Rodi. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 108, p. 739-768, jan./dez. 2013.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais.** Atualização de Luiz Edson Fachin. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

MARX, Karl. **Para uma Crítica da Economia Política**. 1857. Disponível em: *http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/criticadaeconomia.pdf*. Acesso em: 12 ago. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**: Resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 108p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro_2017_resultados_preliminares.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.

PACHUKANIS, E. B. **Teoria Geral do Direito e o Marxismo.** Tradução Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

PAIVA, Caio Cezar *et al.* **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 2. ed. Belo Horizonte: CEI, 2017.

PRADO JR., Caio. A Questão Agrária no Brasil. *In:* _____. **A revolução brasileira**: A questão agrária no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RELATÓRIO parcial do Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários em Rondônia, 2015. Não publicado.

SILVA, David Pimentel Oliveira. **A Liga dos Camponeses Pobres (LCP) e a luta pela terra no nordeste**: contribuição ao estudo sobre o movimento camponês no Brasil. 2014. 172 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/PE, 2014.

TEPEDINO, Gustavo. Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, abr./jun. 2006.

VITA, Álvaro de. **A justiça igualitária e seus críticos.** 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

WEBER, Thadeu. **Ética e Filosofia do Direito**: autonomia e dignidade da pessoa humana. Petrópolis: Vozes, 2013.

# A Aquisição de Terras pelo Estrangeiro Como Beneficiário da Reforma Agrária no Brasil

*George Barbosa Jales de Carvalho*[1]
*Roseana Soares*[2]

**Resumo:** O objetivo do presente artigo é analisar a legislação e as formalidades legais exigidas pelo estrangeiro (pessoa física) residente, para ser beneficiário da reforma agrária no que tange à aquisição de imóvel rural no Brasil. A metodologia utilizada nesta pesquisa é a do método dedutivo e, quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, e, quanto aos fins, a pesquisa é qualitativa. Com efeito, a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros é disciplinada pela Lei nº 5.709/1971, bem como pelo Decreto nº 74.965/1974. Ao final, conclui-se que aos estrangeiros que tenham ingressado no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) antes da Norma de Execução Incra nº 45/2005, não há qualquer impedimento, já que a norma regulamentadora anterior (Instrução Normativa Incra nº 15, de 30/3/2004) não proibia o estrangeiro de ser beneficiário da reforma agrária. Quanto aos demais estrangeiros, para que sejam beneficiários de tal programa, é necessária a sua naturalização, com exceção do cidadão português com certificado de reciprocidade.

**Palavras-chaves:** Estrangeiro. Aquisição. Propriedade rural. Reforma agrária. Beneficiário. Legislação Agrária.

**Abstract:** This article has as objective to analyze the legislation and legal formalities required by the foreigner (individual) resident, to be beneficiary of the agrarian reform in what concerns the acquisition of rural property in Brazil. The methodology used in this research is that of the deductive method and, in terms of the means, the research is bibliographical and, as purpose, the research is qualitative. In effect, the acquisition of rural properties by foreigners is regulated by Law nº. 5.709/71 as well as by Decree nº 74.965/74. In the end, it is concluded that foreigners who have joined the National Agrarian Reform Program (PNRA in Portuguese) prior to the INCRA's Execution Standard nº 45/2005, there is no impediment, since the previous regulatory standard (INCRA's Normative Instruction nº. 15 of 03/30/2004) did not prohibit a foreigner from being beneficiary of the agrarian reform. As for

1. Mestre em Direito (Área de concentração Teoria Geral da Jurisdição e do Processo) pela PUCRS. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes (Ucam). Pós-graduado em Direito Constitucional pela Faculdade São José. Professor do Curso de Especialização em Direito Civil e Processo Civil da Faculdade Ademar Rosado em parceria com a Escola do Legislativo Professor Wilson Brandão.
Professor do Curso de Especialização da Escola Superior da Advocacia do Piauí (Esapi).
Professor da Escola da Advocacia-Geral da União. Professor da Graduação em Direito do Centro Universitário Santo Agostinho (Unifsa). Autor do livro *Processo Judicial Eletrônico: Reflexão Crítica acerca da Garantia Fundamental de acesso à Justiça do Trabalho*. ISBN 9788551903926. Editora Lúmen Juris. Rio de Janeiro, 2017. Procurador federal. Chefe da Procuradoria Federal Especializada do IncraNCRA no Piauí.
E-mail: george.carvalho@agu.gov.br.
2. Bacharel em Direito no Centro Universitário Santo Agostinho (Unifsa). Estagiária da Procuradoria Federal Especializada do Incra-PI.
E-mail: roseanasoares4@gmail.com.

other foreigners, to be beneficiaries of such a program it is necessary to have brazilian naturalization, with the exception of Portuguese citizens with certificate of reciprocity.

**Keywords:** Foreigner. Acquisition. Rural property. Land reform. Benefit. Agrarian legislation.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o efeito imigratório teve início em meados de 1530, quando começou a se estabelecer um sistema relativamente organizado de ocupação e exploração da nova terra, por parte dos imigrantes. A partir de 1808, instalou-se um permanente fluxo de europeus para o Brasil, que permanece, em menor escala, até os dias de hoje. Dito isso, um traço marcante do movimento imigratório é a condição econômica de alguns países em desenvolvimento, que, por oferecerem melhores salários, são alvos de um novo movimento de investimento com a entrada significativa de aquisições e arrendamentos de terras por estrangeiros.

A Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017, prescreve sobre a entrada do estrangeiro em território brasileiro, regulando seus fins e as formalidades a serem seguidas rigidamente, com extrema observância, no que tange à segurança nacional, bem como à defesa do trabalhador nacional e à proteção aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil.

Uma vez ingressando no Brasil, diversas são as possibilidades de o estrangeiro adquirir terras em solo brasileiro, como  por contrato de compra e venda ou por meio de usucapião.

O presente estudo tem por objetivo verificar se é possível, por parte de estrangeiro (pessoa física), a aquisição de terras como beneficiário da reforma agrária, à luz da legislação brasileira.

Consiste em pesquisa que se utiliza da metodologia dedutiva, realizada a partir da análise e compreensão de textos, extraídos de livros e artigos acadêmicos referentes ao assunto, desenvolvendo estudo teórico, qualitativo e reflexivo, com abordagem dialética, que no decorrer do trabalho abrange posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais brasileiros, acerca dos direitos do estrangeiro em território nacional, no que concerne a tais atos, bem como a sua condição jurídica no país.

No primeiro capítulo serão abordados conceitos e caracteres peculiares do estrangeiro, bem como será analisada a legislação conforme o Estatuto do Estrangeiro e os direitos a eles inerentes, uma vez que, de acordo com tal legislação, o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros.

Já no segundo observar-se-á o Direito Agrário pautado na legislação aplicada, como também seus conceitos, abordagens específicas, requisitos e restrições à aquisição de terras rurais brasileiras, por estrangeiro residente ou brasileiro nato, tendo em vista que é direito fundamental previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Por fim, no terceiro capítulo, será analisada, de forma sucinta, a legislação aplicada ao estrangeiro para fins de reforma agrária, qual seja este como beneficiário daquela, assim como a exposição das restrições, instruções normativas e pareceres que abrangem o tema.

## 2 DA CONDIÇÃO DO ESTRANGEIRO NO BRASIL

### 2.1 Aspectos gerais

Segundo Francieli Tonet Maciel e Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira "a mobilidade do fator trabalho é considerada pela abordagem microeconômica como um investimento em capital humano, em que a mudança geográfica é justificada como alternativa para a obtenção de melhores rendimentos".[3] O imigrante, ao escolher o Brasil como destino, encontra política de inserção no seio social que irá honrá-lo ou não, dependendo de sua condição especialmente em termos de capital humano.

*Ab initio*, vale ressaltar que a entrada do estrangeiro no país vai de encontro ao Direito Constitucional Internacional, e por isso o estrangeiro é visto como uma pessoa que não possui a nacionalidade do país em que ele está, sendo considerado um corpo estranho ao grupo, ainda que esse indivíduo, cuja vida uniforme compreenda todas as condições particulares, seja um membro ou integre determinado grupo. Enfim, apesar da celeuma, a situação pode ser modificada com a naturalização, isto é, por um procedimento no qual um estrangeiro se submete para se tornar cidadão de determinado país.

Segundo a renomada professora Rosana Baeninger,

> [...] as desigualdades regionais acentuadas e crescentes, os conflitos bélicos, a destruição do bloco soviético, a formação de blocos econômicos, constituem o pano de fundo desses deslocamentos populacionais contemporâneos. O Brasil começou também, a partir das últimas duas décadas do século passado, a se inserir nesse novo contexto das migrações internacionais tanto com fluxos de saídas de brasileiros para o exterior quanto com a recente entrada de estrangei-

3. MACIEL, Francieli Tonet; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de. Migração Interna e Seletividade: uma aplicação para o Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 39., 2011, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2011.

> ros no país. O tema das migrações internacionais ressurge, pois, como questão demográfica no Brasil ao final do século 20.[4]

Dito isso, é necessário ter ciência de que esse fenômeno imigratório com a figura do estrangeiro é mera consequência do deslocamento daqueles que se veem forçados a abandonar a terra em que nasceram para procurar, em outras terras, a sua subsistência e ascensão social e patrimonial. Vislumbra-se a partir disso que essas limitações ao estrangeiro devem ser aplicadas de forma a não gerar discriminação ética e racial, ou quanto à religião e à nacionalidade.

Vale ressaltar que a imigração no Brasil passou por diversas fases, conforme exposto. O fenômeno imigratório é o ato pelo qual estrangeiros se dirigem a um estado com a intenção de nele se estabelecer. Nesse sentido, Souza esclarece que,

> A escravidão e imigração foi um grande problema social para o Brasil, mais de certa forma contribuiu para a formação de novas raças no Brasil, além de enriquecer a cultura Brasileira com novas crenças e costumes, atualmente a cultura estrangeira vinda durante o período de colonização ajudou a formar a cultura nacional que conhecemos atualmente. Assim podemos na atualidade, levar em consideração o imigrante como sujeito de direito, pois agora o conceito de imigração está dividido em duas correntes, imigrantes legais aqueles que se encontram com suas documentações em dias, passaporte e visto. E os imigrantes ilegais, aquele que vem em contrabando para o Brasil.[5]

Trata-se de um direito de locomoção no plano internacional que tem sido reconhecido ao indivíduo como um contínuo deslocamento determinado por diversos fatores, principalmente econômicos, em que se reclama dos países a possibilidade de acesso do imigrante, e sua inserção no novo ambiente social, com o fito de preservar o interesse nacional.

Com respaldo em tais dizeres, prevê ainda, a Declaração Universal dos Direitos do Homem em seu art. 13°, inciso II, que *"todo homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a este regressar"*, uma vez que a todos é garantido o direito de ir e vir, com base e previsão na Magna Carta Brasileira de 1988. A partir desses breves esclarecimentos sobre a entrada do estrangeiro no Brasil, adentrar-se-á às peculiaridades e aos direitos a este concernentes.

---

4. BAENINGER, Rosana. **O Brasil na Rota das Migrações Internacionais Recentes.** Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2003/ju226pg2b.html. Acesso em: 18 jun. 2018.
5. SOUZA, Vicente Matheus Assis de Souza. **Da história do direito do imigrante no Brasil**: breves considerações. Disponível em: http://vicenteassis.jusbrasil.com.br/artigos/219337734/da-historia-do-direito-doimigrante-no- brasil-breves-consideracoes. Acesso em: 26. jun. 2018.

## 2.2 Os direitos do estrangeiro no Brasil

O rol de direitos dos estrangeiros (inclusive apátridas[6]) foi recentemente disciplinado na Lei da Imigração. Dessa forma, os autores Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, ao tratarem do tema, prelecionam que "há direitos que se asseguram a todos, independentemente da nacionalidade do indivíduo, porquanto são considerados emanações necessárias do princípio da dignidade da pessoa humana[7]".

Com respaldo na Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88), estabelece o art. 5º, ***caput***, *in verbis*:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...].

Em que pese tal disposição, a Constituição Brasileira expressamente prevê no rol de direitos e garantias fundamentais os direitos humanos aos estrangeiros, conferindo ao estatuto o direito a uma garantia prevista em cláusula pétrea, não podendo ser abolidos, nem mesmo por emendas constitucionais.

No mesmo sentido, os arts. 24 e 26 da Lei de Migração (Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017) e os arts. 2º, 102 e 103 do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, preveem, *in verbis*:

> Art. 24. A autorização referida no caput do art. 23 indicará o Município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos por esta Lei.
>
> § 1º O residente fronteiriço detentor da autorização **gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração desta Lei**, conforme especificado em regulamento. (*grifo nosso*)
>
> Art. 26. Regulamento disporá sobre instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização.

6. A CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS APÁTRIDAS. Define em seu artigo 1º. Para efeitos da presente Convenção, o termo apátrida designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional.
7. MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

> § 3º **Aplicam-se ao apátrida residente todos os direitos atribuídos ao migrante relacionados no art. 4º** [8](*grifo nosso*).
>
> Art. 2º Ao imigrante são garantidos os direitos previstos em lei, vedada a exigência de prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos.
>
> Art. 102. Os direitos atribuídos ao migrante relacionados no art. 4º da Lei nº 13.445, de 2017, aplicam-se ao apátrida residente.
>
> Art. 103. O reconhecimento da condição de apátrida assegurará os direitos e as garantias previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 2002, além de outros direitos e garantias reconhecidos pelo País.

Diante de tal dispositivo normativo, temos uma visão panorâmica da situação do estrangeiro no Brasil, e, com isso, pode-se afirmar que os estrangeiros residentes no Brasil adquirem, em regra, os mesmos direitos e deveres dos brasileiros natos ou naturalizados.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já manifestou que tais direitos e garantias fundamentais também são estendidos aos estrangeiros não residentes, conforme se extrai do julgamento do HC 94016 MC/SP,

> o fato de o paciente ostentar a condição jurídica de estrangeiro e de não possuir domicílio no Brasil não lhe inibe, só por si, o acesso aos instrumentos processuais de tutela da liberdade nem lhe subtrai, por tais razões, o direito de ver respeitadas, pelo Poder Público, as prerrogativas de ordem jurídica e as garantias de índole constitucional que o ordenamento positivo brasileiro confere e assegura

8. Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:
I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
II – direito à liberdade de circulação em território nacional;
III – direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
IV – medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;
V – direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;
VI – direito de reunião para fins pacíficos;
VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;
VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
IX – amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
X – direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
XII – isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;
XIII – direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
XIV – direito a abertura de conta bancária;
XV – direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e
XVI – direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

> a qualquer pessoa que sofra persecução penal instaurada pelo Estado (STF, HC 94016 MC/SP, relator Min. Celso de Mello, j. 7/4/2008).[9]

Tem-se, portanto, que, independentemente do domicílio, o estrangeiro ou apátrida pode se socorrer ao Poder Judiciário brasileiro com o intuito de garantir a preservação dos seus direitos e garantias individuais. Para o renomado autor Alexandre de Moraes,

> Observe-se, porém, que a expressão "residentes no Brasil", deve ser interpretada no sentido de que a Carta Federal só pode assegurar a validade e gozo dos direitos fundamentais dentro do território brasileiro, não excluindo, pois, o estrangeiro em trânsito pelo território nacional, que possui igualmente acesso às ações, como o mandado de segurança e demais remédios constitucionais.[10]

Segundo o entendimento do legislador brasileiro, o recebimento do estrangeiro no Brasil é um direito, e não um dever da Nação. Assim, a Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017, dá ao estrangeiro a liberdade de entrar, permanecer ou sair do Brasil, em tempo de paz, e respeitados os interesses da Nação, caso ele satisfaça as condições na referida lei, denominada de "Lei da Imigração".

Ressalte-se que merece especial destaque o estrangeiro cidadão português, que, conforme se demonstrará no corpo do presente artigo, detém, desde que preenchidos alguns requisitos, os mesmos direitos dos brasileiros natos ou naturalizados. Segundo o art. 247 do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017,

> Art. 247. O procedimento para solicitação de igualdade de direitos entre portugueses e brasileiros a que se referem a Convenção de Reciprocidade de Tratamento entre Brasileiros e Portugueses, promulgada pelo Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972, e o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, promulgado pelo Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001, será previsto em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Jacob Dolinger preleciona que

> Os benefícios que os portugueses gozam no Brasil, incluem a vedação extradição para outro país que não o de sua nacionalidade, desde que tenham requerido ás

9. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Tribunal de Contas da União HC 94016 São Paulo**. Relator: Min. Celso de Mello, 7 abr. 2008. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jspfileId=8A8182A25E39B275015E765BE0284938. Acesso em: 25 jun. 2018.
10. MORAES, Alexandre. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência.10. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 63.

> autoridades competentes o reconhecimento de seu *status* especial, conforme determina o art. 5º da Convenção sobre Igualdade'.[11]

Aos portugueses residentes no Brasil, em virtude do tratado de reciprocidade de Direitos e Amizade assinado entre Brasil e Portugal em 1971, regulamentado pelo Decreto nº 70.436, de 18 de abril de 1972, é assegurada uma condição mais vantajosa, representada pela aquisição de direitos e obrigações previstos nesse Estatuto de Igualdade, em detrimento de uma facilitação no processo de naturalização.

## 3 A LEGISLAÇÃO AGRÁRIA APLICADA AO ESTRANGEIRO

O Estado é soberano, sobretudo no que diz respeito ao controle do seu solo. Mesmo com a legislação mais flexível para o investimento externo estrangeiro, não pode, por questão de segurança nacional, perder o controle sobre a ocupação do território nacional. Com efeito, os estrangeiros estão sujeitos às mesmas regras jurídicas dos brasileiros, com algumas formalidades e peculiaridades a seguir descritas.

A Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país, prevê diversas restrições à compra de terras nacionais, tanto públicas quanto privadas, por estrangeiros, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas.

No art. 1º do dispositivo legal consta que "O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei". No mesmo diploma legal, há a especificação da área máxima de terras que o estrangeiro poderá adquirir,

> Art. 3º A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.
>
> [...]
>
> § 2º O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida. (Vide art. 8º da Lei nº 8.629, de 1993)
>
> [...]

Destaca-se ainda que as pessoas físicas estrangeiras deverão registrar tal aquisição por meio de escritura pública, na qual constarão, obrigatoriamente, os requisitos do art. 9º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971,

11. DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado**: parte geral. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

> Art. 8º Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública.
>
> Art. 9º Da escritura relativa à aquisição de área rural por pessoas físicas estrangeiras constará, obrigatoriamente:
>
> I – menção do documento de identidade do adquirente;
>
> II – prova de residência no território nacional; e
>
> III – quando for o caso, autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Não obstante, o art. 18-A, introduzido na Lei de Reforma Agrária nº 8.629/1993 pela Lei nº 13.001/2014, estabelece as áreas mínima e máxima que uma parcela da reforma agrária deve ter. No que concerne à área máxima, fixa que esta não pode ser superior a dois módulos fiscais. Já como área mínima, delimita a menor fração de parcelamento do lote. É o que se verifica a seguir.

> **Art. 18-A. Os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento.** (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)
>
> § 1º Fica o Incra autorizado, nos assentamentos com data de criação anterior ao período de dois anos, contado retroativamente a partir de 22 de dezembro de 2016, a conferir o título de domínio ou a CDRU relativos às áreas em que ocorreram desmembramentos ou remembramentos após a concessão de uso, desde que observados os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)
>
> I – observância dos limites de área estabelecidos no caput, por beneficiário; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)
>
> I – observância da fração mínima de parcelamento e do limite de área de até quatro módulos fiscais por beneficiário, observado o disposto no art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)
>
> II – o beneficiário não possua outro imóvel a qualquer título; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)
>
> III – o beneficiário preencha os requisitos exigidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; e (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)
>
> IV – o desmembramento ou o remembramento seja anterior ao período de dois anos, contado retroativamente a partir de 22 de dezembro de 2016. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

> § 2º O beneficiário titulado nos termos do § 1o não fará jus aos créditos de instalação de que trata o art. 17 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)
>
> § 3º Os títulos concedidos nos termos do § 1º deste artigo são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de sua expedição. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) (*grifo nosso*).

Atualmente, o poder regulamentador fora conferido ao Incra, o qual recentemente é exercido nos moldes da Instrução Normativa Incra nº 88, de 13 de dezembro de 2017, que revogou a Instrução Normativa nº 76/2013.

Nesse sentido, observa-se, com exceção da compra por pessoa natural estrangeira, na aquisição de terras com três Módulos de Exploração Indefinida (MEI), ou menos, que não estejam em faixa de fronteira ou em área considerada de segurança nacional, que não há necessidade de qualquer autorização. Em todos os outros casos de estrangeiros – sejam pessoas naturais, sejam pessoas jurídicas – há necessidade da autorização do Incra e, eventualmente, o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

Dessa maneira, a aquisição de propriedade rural por estrangeiro também é regulada pela Lei nº 8.629/1993, em seu art. 23, que dispõe sobre os aspectos da aquisição pelo estrangeiro residente no Brasil, *in verbis*:

> Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971.
>
> § 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no *caput* deste artigo.
>
> § 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

Nossa Carta Magna, ao tratar do tema, em seu art. 190 assinala que "A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional".

Observa-se que nosso ordenamento jurídico permite a aquisição ou o arrendamento de terras por parte de estrangeiros pessoas físicas ou jurídicas.

Segundo o disposto na Instrução Normativa Incra nº 88, de 13 de dezembro de 2017, o art. 2º prevê os requisitos essenciais para a aquisição de terras e o arrendamento de imóvel rural por estrangeiro (pessoa física) no Brasil, *in verbis*:

> I – estar o imóvel rural pretendido devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis em nome do transmitente;
>
> II – estar o imóvel rural regularmente cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR em nome do transmitente;
>
> III – ter residência permanente no Brasil e ser inscrito no Registro Nacional de Estrangeiro – RNE, na condição de Permanente e com prazo válido, quando se tratar de pessoa natural;
>
> IV – se pessoa jurídica estrangeira, ter autorização para funcionar no Brasil e apresentar projeto de exploração agrícola, pecuário, florestal, turístico, industrial ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários ou contratuais, conforme o caso;
>
> V – se pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras, natural ou jurídica, que tenham a maioria de seu capital social e residam ou tenham sede no exterior ou o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividade sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia, comprovar a inscrição na Junta Comercial do Estado de localização de sua sede e projeto de exploração agrícola, pecuário, florestal, turístico, industrial ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários ou contratuais, conforme o caso;
>
> VI – o Projeto de Exploração, deverá ser aprovado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, ouvido os órgãos federais competentes nas respectivas áreas, conforme disposto no art. 6º da Instrução normativa nº 1, de 27 de setembro de 2012, quando se tratar de aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira ou jurídica brasileira a ela equiparada ou ainda, por pessoa natural estrangeira residente no País, quando 10 a área do imóvel rural for superior a 20 (vinte) Módulos de Exploração Indefinida – MEI; e
>
> VII – ter o Assentimento Prévio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional – SECDN, se o imóvel rural estiver localizado em faixa de fronteira ou em área considerada indispensável à segurança nacional.

Com relação a essas exigências, deve-se esclarecer que, além de estar em conformidade com o que a legislação prescreve, é necessário que o estrangeiro detenha os documentos necessários para que se autorize a este a aquisição ou locação de proprie-

dade rural. Com isso, deve apresentar seus documentos originais, ou cópia autenticada por notário ou pelo servidor do Incra mediante apresentação do documento original.

O requerimento formulado pelo estrangeiro, com a devida documentação comprobatória, deverá ser apresentado na Superintendência Regional do Incra, no estado de localização do imóvel rural. Conforme consta no Anexo III – Da Documentação Obrigatória para Pessoa Natural Estrangeira, Incisos I a XIX da Instrução Normativa nº 88/2017.

Outra forma de aquisição de terras, por parte do estrangeiro, pode decorrer da titularização de lote de terra proveniente da reforma agrária, que, conforme será tratado no capítulo seguinte, é mais rígida do que a proveniente da compra e venda de imóveis.

Com efeito, cumpre esclarecer que o estrangeiro beneficiário da reforma agrária deve seguir as instruções constantes em leis, decretos, instruções normativas e normas de execução do Incra específicas acerca do tema (reforma agrária). Dessarte, tem-se que nessa modalidade de aquisição, por se tratar de normas específicas, não devem ser observados os requisitos exigidos para a aquisição de imóveis em terras brasileiras por estrangeiros constantes na Lei nº 5.709/1971, uma vez que tal legislação disciplina os casos comuns de aquisição de imóveis por parte de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas (normas gerais).

Portanto, entende-se que as restrições contidas na Lei nº 5.709/1971 não se aplicam aos beneficiários da reforma agrária, já que tais beneficiários são disciplinados por medidas específicas, conforme anteriormente explanado. A Lei nº 5.709/1971 impõe aos estrangeiros (pessoas físicas) restrições de limites de aquisição, ou seja, quem e como pode adquirir. Já a Norma de Execução Incra nº 45/2005 é bem mais branda ao exigir apenas documentos necessários para que haja sua celebração, no entanto essa mesma NE restringe quanto à naturalidade, já que exige que o estrangeiro seja naturalizado.

## 4 DOS REQUISITOS PARA A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIRO COMO BENEFICIÁRIO DA REFORMA AGRÁRIA

Nessa toada, tratando da aquisição como beneficiário da reforma agrária, a Lei nº 8.629/1993 disciplina, em seu art. 20, as situações em que o requerente não poderá ser selecionado,

> LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993
>
> Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem:
>
> I – for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

II – tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor;

III – for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

IV – for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

V – for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou

VI – auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo *per capita*.

§ 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do *caput* deste artigo aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do *caput* deste artigo.

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do *caput* deste artigo não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

§ 3º São considerados serviços de interesse comunitário, para os fins desta Lei, as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.

§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do *caput* deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

No mesmo sentido, o Decreto nº 9.311/2018, que regulamentou a Lei nº 8.629/1993,

DECRETO Nº 9.311, DE 15 DE MARÇO DE 2018

Art. 7º Não poderá ser selecionado como beneficiário do PNRA e terá indeferida sua inscrição, quem na data da inscrição para a seleção:

I – for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

II – tiver sido excluído ou se afastado de programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário, sem consentimento do seu órgão executor;

III – for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel para o qual ocorre a seleção e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

IV – for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade

V – for menor de dezoito anos, não emancipado na forma da lei civil; ou

VI – auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou a um salário mínimo *per capita*.

§ 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do *caput* se aplicam aos cônjuges e companheiros, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge separado judicialmente ou de fato que não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do *caput*.

§ 2º Na hipótese de alteração da composição da unidade familiar por inclusão de novo integrante cônjuge ou companheiro de beneficiário já homologado, não será necessária nova verificação dos requisitos de elegibilidade.

§ 3º A vedação de que trata o inciso I do *caput* não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pela unidade familiar.

§ 4º Para fins do disposto no § 3º, são considerados como de interesse comunitário as atividades e os serviços prestados nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.

É valido salientar a nova Instrução Normativa nº 96/2018, devidamente atualizada em seu art. 4º, que dispõe acerca da seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, seus requisitos e suas disposições legais no que tange às vedações à participação nesse Programa.

DAS DISPOSIÇÕES COMUNS PARA A SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA – PNRA

Das vedações à participação no Programa Nacional de Reforma Agrária

**Art. 4º Não poderá ser selecionado como beneficiário do PNRA e terá indeferida sua inscrição quem na data da inscrição para a seleção:**

I – for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

II – tiver sido excluído ou se afastado de programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento do seu órgão executor;

III – for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel para o qual ocorre a seleção e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

IV – for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

V – for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou

VI – auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou a um salário mínimo *per capita*, considerando o mais favorável à unidade familiar.

§ 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do *caput* deste artigo se aplicam aos cônjuges e companheiros, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge separado judicialmente ou de fato que não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do *caput* deste artigo.

§ 2º Na hipótese de alteração da composição da unidade familiar por inclusão de novo integrante cônjuge ou companheiro de beneficiário já homologado, não será necessária a verificação dos requisitos de elegibilidade.

§ 3º A vedação de que trata o inciso I do *caput* não se aplica ao candidato que preste serviço de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança do Projeto de Assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pela unidade familiar.

§ 4º Para fins do disposto no § 3º são considerados como de interesse comunitário as atividades e os serviços prestados nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária na produção agrícola, os quais deverão ser comprovados por meio de declaração da instituição empregadora sobre a função exercida, a natureza da atividade, lotação, local de efetivo exercício e carga horária.

A partir disso, nos termos da Lei nº 4.504/1964[12], e do Decreto nº 8.955/2017[13], compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a promoção e a execução da reforma agrária e da colonização. No exercício dessa atribuição, fora

12. Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.
Parágrafo único. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, observadas as normas gerais da presente Lei e do seu regulamento.
13. Art. 1º O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, autarquia federal criada pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, vinculada à Casa Civil da Presidência da República por meio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e atuação em todo o território nacional.
Parágrafo único. O INCRA tem suas competências estabelecidas na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e em legislação complementar, em especial as que se referem à promoção e à execução da reforma agrária e da colonização.

editada a Norma de Execução Incra nº 45, de agosto de 2005, que estabeleceu outras situações em que o requerente não pode ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA),

**NORMA DE EXECUÇÃO INCRA Nº 45, DE 25 DE AGOSTO DE 2005**

Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

Art. 6º Não poderá ser beneficiário(a) do Programa de Reforma Agrária, a que se refere esta norma, seguindo os seguintes Critérios Eliminatórios:

I – Funcionário(a) público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);

II – O agricultor e agricultora quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais;

III – Proprietário(a), quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);

IV – Ex-beneficiário(a) ou beneficiários(a) de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo INCRA, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei nº 8.629/93, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a), salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do INCRA;

V – Proprietário(a) de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);

VI – Portador(a) de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;

VII – **Estrangeiro(a) não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a)**;

VIII – Aposentado(a) por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a) se estes não forem aposentados por invalidez;

IX – Condenado (a) por sentença final definitiva transitado em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante

> critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais. (*grifo nosso*)

Preliminarmente, insta salientar, de forma breve, por não ser objeto da presente pesquisa, que a NE Incra nº 45/2005 traz duvidosa constitucionalidade, visto que cria situações restritivas (por exemplo, estrangeiro não naturalizado) que não estão previstas no art. 20 da Lei nº 8.629/1993 nem no Decreto nº 9.311/2018. Ademais, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) possibilita que o Estado promova o acesso à terra a estrangeiros como beneficiário da reforma agrária, não fazendo qualquer restrição à condição de estrangeiro não naturalizado, *in verbis*:

> Art. 115. As atribuições conferidas à Superintendência de Política Agrária pela Lei Delegada n. 11, de 11 de outubro de 1962, e que não são transferidas para o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ficam distribuídas pelos órgãos federais, na forma dos seguintes dispositivos
>
> I – para os órgãos próprios do Ministério da Agricultura, transferem-se as atribuições, de:
>
> a) planejar e executar, direta ou indiretamente, programas de colonização visando à fixação e **ao acesso à terra própria de agricultores e trabalhadores sem terra nacionais ou estrangeiros, radicados no país, mediante a formação de unidades familiares reunidas em cooperativas nas áreas de ocupação pioneira e, nos vazios demográficos e econômicos**;

A própria Procuradoria Especializada do Incra em sua defesa no processo TC 000.517/2016-0[14] argumenta que, quando da seleção dos candidatos beneficiários da reforma agrária, com base na NE Incra nº 45/2005, deve ser feita a aferição a partir dos critérios estabelecidos no art. 20 da Lei nº 8.629/1993,

> 74. Não se desconhece que a Norma de Execução/INCRA n. 45/2005, que dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, enuncia, dentre critérios eliminatórios, algumas restrições que constavam no Estatuto da Terra e Decreto n. 59.428/1966. Mas tais critérios, apenas administrativos, são, pelo próprio escopo da norma, voltados apenas para a seleção de candidatos, não sua manutenção. E, ainda assim, são temperados frente às anacrônicas disposições dos arts. 24 e 25 da Lei nº 4.504/1964

14. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Acórdão 775/2016 (Processo TC 000.517/2016-0) do Tribunal de Contas da União. Programa Nacional de Reforma Agrária. Exclusão de beneficiários. Interrupção nacional cautelar de política pública constitucional. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADPF478reformaagrria.pdf. Acesso em: 7 ago. 2018.

> e do art. 64 do Decreto nº 59.428/1966, com ponderações e delimitação quanto de aspectos como "sanidade" e "bons antecedentes". [...]
>
> 75. Salienta-se que no momento da seleção dos candidatos a beneficiários para serem homologados no Programa, a orientação dos normativos é para que a Autarquia realize o cruzamento dos dados fornecidos pelo candidato e bancos de dados governamentais, de modo que é neste momento que os critérios de seleção são avaliados e conferidos pelo INCRA. É neste momento que é feita a aferição de "critérios de vedação" – art. 20 ou "ordem de preferência" – art. 19 da Lei n. 8.629/1993. (*grifo nosso*).

Nessa toada, entendem os presentes pesquisadores que há, no caso, uma violação dos princípios da legalidade e da hierarquia das leis, quando a Norma de Execução cria uma restrição (condição de estrangeiro naturalizado) não prevista em lei. Acerca do tema, os julgados a seguir vazados,

> TRIBUTÁRIO. IMPORTAÇÃO. UÍSQUE. EXIGÊNCIAS. DOCUMENTAÇÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 73/2001 SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. REGISTRO ESPECIAL DO IMPORTADOR. DECRETO-LEI 1.593/77, COM REDAÇÃO DADA PELA MP 1.991-15/2000, CONVALIDADA PELA MP 2.158-35/2001. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ART. 5º, II C/C 37, *CAPUT*, 84, IV, AMBOS DA CF/88. – É vedado ao ato administrativo normativo, que regulamenta a lei, subordinado que está ao princípio da Legalidade, impor obrigações ou limitações a direitos de terceiros. – Uma vez que as obrigações fiscais foram devidamente satisfeitas e, ainda, que a ausência do referido registro, segundo consta dos autos, deveu-se apenas à inércia da própria Administração, tal fato, por si só, não pode ensejar a não liberação de mercadoria regularmente importada. – Remessa Oficial e Apelação improvidas. (Processo AMS 89657 CE 2002.81.00.005434-7, Órgão Julgador, Quarta Turma, Publicação Fonte: Diário da Justiça – Data: 08/06/2005 - Página: 1825 – n.: 108 – Ano: 2005, Julgamento 26 de Abril de 200, Relator Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho) (*grifo nosso*).
>
> ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INCRA. VISTORIA. APURAÇÃO DE ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE. AVALIAÇÃO. EFEITOS CLIMÁTICOS. GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE. PRECEDENTES DA CORTE. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 11/03. ILEGALIDADE.
>
> 1. Impossível realizar-se uma avaliação justa dos índices de produtividade de uma propriedade rural, para o exame do art. 185, II, da CF/88, se, como no caso dos autos, o Estado do Rio Grande do Sul foi afetado, como é público e notório, pela pior seca das últimas décadas, comprometendo, assim, o nível de aproveitamento e a produtividade da propriedade rural. 2. Precedentes da Corte.3.

> **Por outro lado, é relevante a arguição da ilegalidade da Instrução Normativa nº 11/2003, que atribuiu ao INCRA, isoladamente, criar, modificar ou regular índices de produtividade, extrapolando os limites de competência fixados pela Lei nº 8.629/93 e, via de consequência, comprometendo a própria garantia constitucional prevista no art. 185, II, da CF/88**. (RECURSO ESPECIAL nº 963.686 – RS (2007/0148066-3, Relator: Ministro Herman Benjamin, Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma, Agrária – Incra) (*grifo nosso*).

Voltando a tratar especificamente do objeto do presente artigo, verifica-se que para ser contemplado como beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) é necessário o comparecimento do requerente ao Incra responsável pelo assentamento, que receberá a inscrição, promoverá o cadastro e selecionará os candidatos a beneficiários. No ato da inscrição, o requerente deve apresentar documentos de identificação do interessado e do seu cônjuge ou parceiro, quando houver. Os procedimentos para inscrição e seleção de candidatos são regidos pela Norma de Execução do Incra nº 45/2005, Norma de Execução Incra nº 116/2016, que atendem ao Código Civil Brasileiro; ao Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964); ao Decreto nº 59.428/1966; à Lei nº 8629/1993; e ao Decreto nº 8.738/2016.

Verifica-se da análise de tais artigos, normas e regulamentos que a legislação sobre aquisição de terras por brasileiros, como beneficiário da reforma agrária, é bem clara e não tão rígida. Mas, no que concerne aos estrangeiros, a legislação é mais rígida, sendo permitida apenas aos estrangeiros que tenham adquirido a naturalização brasileira, nos termos do inciso VII do art. 6º da NE Incra nº 45/2005.[15]

Obtempera ressaltar que, caso a admissão como beneficiário do PNRA do estrangeiro não naturalizado tenha ocorrido antes da vedação prevista na NE Incra nº 45/2005, não constitui nenhuma irregularidade, já que não era vedada por lei ou por qualquer ato normativo a sua participação.

No que diz respeito à nacionalidade do estrangeiro, há uma em especial que se diferencia das demais: a portuguesa[16]. O cidadão português possui tratamento diferenciado na Constituição Federal de 1988 (Decreto nº 3.927/2001, Decreto nº 70.391/1972 e Decreto-Lei nº 154/2003), que lhe concede o direito de reciprocidade. Desse modo, o cidadão português tem direito de equiparação aos brasileiros, por meio dos procedi-

15. Tal condição (brasileiro naturalizado) inclusive fora objeto de manifestação por parte do Tribunal de Contas da União (Acórdão 775/2016-Plenário), que considerou irregular a condição de Beneficiário do PNRA os estrangeiros não naturalizados. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E39B275015E765BE0284938.Acesso em: 25 jun. 2018.
16. Apesar de o Decreto nº 6.975/2009 estabelecer a reciprocidade entre os residentes e os imigrantes dos países que fazem parte do Mercosul, da Bolívia e Chile, não há ainda ato regulamentar que permita que estes sejam beneficiários direitos do PNRA, devendo, portanto, requererem a naturalização brasileira.

mentos fixados no tratado de reciprocidade Brasil e Portugal. Nessa condição, ele não se submete à vedação prevista na NE nº 45/2005.

O direito de reciprocidade confere ao português a igualdade de direitos e deveres para com os nacionais brasileiros. Existem certos direitos que não são estendidos[17]. Entre as vedações, não há aquela que proíba o cidadão português de ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Contudo, cumpre ressaltar que a igualdade não é autoaplicável ou automática, ela somente é adquirida mediante requerimento expresso do cidadão português ao Ministério da Justiça do Brasil, que poderá concedê-lo, desde que cumpridos os requisitos legais e regulamentares. Ao final, há a expedição de um "Certificado de Reciprocidade". Nesse sentido, temos:

> **DECRETO Nº 70.391, DE 12 DE ABRIL DE 1972**
>
> Art. 1º Os portugueses no Brasil e os brasileiros em Portugal gozarão de igualdade de direitos e deveres com os respectivos nacionais. [...]
>
> Art. 5º A igualdade de direitos e deveres será reconhecida mediante decisão do Ministério da Justiça no Brasil e no Ministério do Interior, em Portugal, aos portugueses e brasileiros que a requeiram, desde que civilmente capazes e com residência permanente.
>
> **DECRETO Nº 3.927, DE 19 DE SETEMBRO DE 2001**
>
> Art. 12. Os brasileiros em Portugal e os portugueses no Brasil, beneficiários do estatuto de igualdade, gozarão dos mesmos direitos e estarão sujeitos aos mesmos deveres dos nacionais desses Estados, nos termos e condições dos Artigos seguintes. [...]
>
> Art. 15. O estatuto de igualdade será atribuído mediante decisão do Ministério da Justiça, no Brasil, e do Ministério da Administração Interna, em Portugal, aos brasileiros e portugueses que o requeiram, desde que civilmente capazes e com residência habitual no país em que ele é requerido.

Dessa maneira, se o português possuir o "Certificado de Reciprocidade", são-lhe garantidos os mesmos direitos inerentes aos brasileiros, podendo ele possuir livremente imóveis rurais na condição de beneficiário da reforma agrária, não necessitando, para tanto, adquirir a naturalização brasileira. Para dar fiel cumprimento a esse benefício

17. Decreto-Lei nº 154/2003. Art. 16. O estatuto de igualdade não confere o direito à protecção diplomática em Estado terceiro. Ao cidadão brasileiro investido no estatuto de igualdade é reconhecido, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

constitucional, quando da apresentação dos documentos necessários para a inscrição como beneficiário da reforma agrária (nos termos do art. 7º da NE Incra nº 45/2005), deverá também ser apresentando o Certificado de Reciprocidade devidamente expedido por meio de portaria do ministro da Justiça do Brasil.

Não havendo Certificado de Reciprocidade, o português terá o mesmo tratamento dispensado às pessoas estrangeiras, devendo requerer a nacionalidade brasileira para ser beneficiário da reforma agrária.

Quanto aos demais estrangeiros, há necessidade de naturalização, devendo ser observadas as condições para a obtenção da nacionalidade brasileira, dispostas na Lei nº 13.445/2017.[18]

Em suma, ser estrangeiro residente (na condição de permanente), em regra, não confere direito à aquisição de terras no Brasil como beneficiário da reforma agrária, salvo se for português equiparado, desde que cumpra os requisitos elencados na legislação aqui versada, tenha residência regular no Brasil e desde que haja reciprocidade de tratamento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que o estrangeiro, no decorrer das décadas, passou a ocupar as terras brasileiras em busca de subsistência e melhorias na qualidade de vida, de tal forma que a aquisição de uma propriedade em terras brasileiras passou a ser alvo para alcançar tal objetivo.

---

18. Art. 64. A naturalização pode ser:
I – ordinária; II – extraordinária; III – especial; ou IV – provisória.
Art. 65. Será concedida a naturalização ordinária àquele que preencher as seguintes condições:
I – ter capacidade civil, segundo a lei brasileira;
II – ter residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos;
III – comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e
IV – não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei.
Art. 66. O prazo de residência fixado no inciso II do *caput* do art. 65 será reduzido para, no mínimo, 1 (um) ano se o naturalizando preencher quaisquer das seguintes condições:
I – (VETADO); II – ter filho brasileiro; III – ter cônjuge ou companheiro brasileiro e não estar dele separado legalmente ou de fato no momento de concessão da naturalização; IV – (VETADO); V – haver prestado ou poder prestar serviço relevante ao Brasil; ou VI – recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística.
Parágrafo único. O preenchimento das condições previstas nos incisos V e VI do *caput* será avaliado na forma disposta em regulamento.
Art. 67. A naturalização extraordinária será concedida a pessoa de qualquer nacionalidade fixada no Brasil há mais de 15 (quinze) anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeira a nacionalidade brasileira.
Art. 68. A naturalização especial poderá ser concedida ao estrangeiro que se encontre em uma das seguintes situações:
I – seja cônjuge ou companheiro, há mais de 5 (cinco) anos, de integrante do Serviço Exterior Brasileiro em atividade ou de pessoa a serviço do Estado brasileiro no exterior; ou II – seja ou tenha sido empregado em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil por mais de 10 (dez) anos ininterruptos.
Art. 69. São requisitos para a concessão da naturalização especial:
I – ter capacidade civil, segundo a lei brasileira; II – comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e III – não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei.

Com efeito, a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros passou a ser disciplinada pela Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 e pelo seu regulamento, o Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, visando tutelar interesses estatais afetos à defesa da integridade do território nacional, à segurança do Estado e à distribuição da propriedade.

Dessa forma, estrangeiros só poderão adquirir glebas rurais brasileiras, mediante a compra e a venda, se observados os limites de exploração indefinida por pessoa física estrangeira, e sob as condições legais impostas, desde que residentes no Brasil. Ressalta-se que, para a modalidade de aquisição de terras como beneficiário da reforma agrária, as regras e limitações constantes na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 não devem ser observados, já que os beneficiários da reforma agrária são regulamentados por outras normas constantes em leis, decretos, instruções normativas e normas de execução do Incra específicas acerca do tema (reforma agrária).

Com base nesse entendimento, ao tratarmos da aquisição de terras como beneficiário da reforma agrária, observou-se que, para aqueles que tenham ingressado no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) antes da entrada em vigor da Norma de Execução Incra nº 45/2005 não há qualquer impedimento, já que a norma regulamentadora anterior (Instrução Normativa Incra nº 15, de 30 de março de 2004) não proibia o estrangeiro de ser beneficiário da reforma agrária.

Ademais, no que tange ao estrangeiro cidadão português, este pode ser beneficiário da reforma agrária, desde que tenha residência regular no Brasil, preencha os requisitos legais constantes na Lei nº 8.629/1971 e apresente Certificado de Reciprocidade expedido pelo ministro da Justiça do Brasil.

Por fim, frisa-se que para os demais estrangeiros, por força do art. 6º, VII, da Norma de Execução Incra nº 45/2005, para que sejam beneficiários do PNRA, há necessidade de sua naturalização, devendo obtê-la nos termos da Lei nº 13.445/2017. Nesse ponto, como explanado no presente artigo, os autores entendem que há uma violação dos princípios da legalidade e da hierarquia das leis, tendo em vista que a referida Norma de Execução cria uma restrição (condição de estrangeiro naturalizado) não prevista na Lei nº 8.629/1971.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Advocacia-Geral da União Normas Internas**. Disponível em: *http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?id Ato=258351*. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/legislacao*. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972**. Convenção de Igualdade de Direitos e Deveres, entre Brasileiros e Portugueses em Brasília, em 7 de setembro de 1971. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70391.html*. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974**. Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm*. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001**. Promulga o Tratado de Amizade. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3927.htm*. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 154 de 15 de julho de 2003**. Regulamenta a aplicação do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil. Disponível em: *http://data.dre.pt/eli/dec-lei/154/2003/07/15/p/dre/pt/html*. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009**. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm*. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm*. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018**. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: *http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9311-15-marco-2018-786320-publicacaooriginal-155039-pe.html*. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 1964.

_____. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971**. Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5709.htm*. Acesso em: 26 jun, 2018.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Estatuto do Estrangeiro. Brasília: Congresso Nacional, 1980.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra. Brasília: Incra, 2011.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei da Migração. Brasília: Congresso Nacional, 1980. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm*. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa Incra nº 45, de 30 de janeiro de 1969**. Disponível em: *http://www.INCRA.gov.br*. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Lei nº 8.629/93 comentada por procuradores federais**: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: Incra, 2011.

_____. **Instrução Normativa Incra nº 76, de 23 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a aquisição e arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: *http://www.incra.gov.br*. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. **Instrução Normativa Incra nº 116, de 7 de março de 2016**. Altera a Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005. Disponível em: *http://www.incra.gov.br*. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. **Instrução Normativa Incra nº 88, de 13 de dezembro de 2017**. Regulamenta a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica. Disponível em: *http://www.incra.gov.br*. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Instrução Normativa nº 96, de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Disponível em: *http://www.incra.gov.br/noticias/nova-instrucao-normativa-estabelece-regras--para-selecao-de-assentados*. Acesso em: 22 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – 1º PNRA (1985-1989)**. Brasília, DF: Mirad; Incra, 1985. (Reforma Agrária. Coletânea dos Termos de Referência).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4 Turma). Processo AMS 89657 CE 2002.81.00.005434-7. Relator: Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho. **Diário da Justiça**: Brasília, DF, ano 2005, n. 108, p. 1825, 8 jun. 2005.

_____. **Recurso Especial nº 963.686 RS (2007/0148066-3)**. Violação do art. 535 do CPC. Questão relevante. Omissão configurada. Relator: Min. Herman Benjamin, Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Recorrido: Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, 18 ago. 2009. Disponível em: *https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061362/recurso-especial-resp-963686-rs-2007-0148066-3/inteiro-teor-12195190?ref=juris-tabs*. Acesso em: 7 ago. 2018.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão Tribunal de Contas da União HC 94016 São Paulo**. Relator: Min. Celso de Mello, 7 abr. 2008. Disponível em: *https://portal.tcu.gov.*

*br/lumis/portal/file/fileDownload.jspfileId=8A8182A25E39B275015E765BE0284938*. Acesso em: 25 jun. 2018.

BAENINGER, Rosana. **O Brasil na Rota das Migrações Internacionais Recentes**. Disponível em: *http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2003/ju226pg2b.html*. Acesso em: 18 jun. 2018.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado**: parte geral. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Os direitos das crianças e dos adolescentes**: legislação, normativas, documentos e declarações. Disponível em: *https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm*. Acesso em: 26 jun. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Obtenção de terras.** Disponível em: *http://www.incra.gov.br/Aquisicao_de_terras*. Acesso em: 26 jun. 2018.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p. Disponível em: *http://books.scielo.org/id/s3vn9/pdf/maniglia-9788579830143.pdf*.

MACIEL, Francieli Tonet; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de. Migração Interna e Seletividade: uma aplicação para o Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 39., 2011, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 30. ed. Malheiros: São Paulo, 2005.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituicão da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Paris, 1948.

POZZETTI, Valmir César. **Material Didático de Direito Agrário.** 10º período do curso de Direito. Manaus: UFAM, 2017.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público, Curso Complementar**. 8. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2000.

RODRIGUES, Fabricio Gaspar. **Direito Agrário.** Salvador: Editora Jus Podvim, 2009.

SOUZA, Vicente Matheus Assis de Souza. **Da história do direito do imigrante no Brasil**: breves considerações. Disponível em: *http://vicenteassis.jusbrasil.com.br/artigos/219337734/da-historia-do-direito-doimigrante-no-brasil-breves-consideracoes*. Acesso em: 26 jun. 2018.

# Luta pela Terra: Reforma Agrária, Movimentos Sociais e a Resposta Político-Institucional

*André Luiz Pereira Spinieli*[1]

**Resumo:** A experiência sociológica clássica demonstra que os movimentos sociais surgem como ações da população frente às políticas de exploração articuladas pela burguesia em face da classe trabalhadora. Tais fatores não se alteram quando se trata da problemática envolvendo a necessidade de implementação de políticas públicas para a redistribuição da propriedade rural. Dessa forma, a partir do método bibliográfico de investigação, mediante análise de escritos específicos sobre a questão da reforma agrária e do combate institucional às reivindicações dos movimentos sociais, o objetivo deste trabalho é tecer considerações acerca da luta pela terra promovida por movimentos sociais operantes no contexto rural brasileiro, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e a consequente atuação do Judiciário enquanto repressor político-institucional frente a tais movimentos sociais e às suas manifestações.

**Palavras-chave:** Reforma agrária. Movimentos sociais. Poder Judiciário. Manifestação.

**Abstract:** The classical sociological experience shows that social movements appear as actions of the population against the policies of exploitation articulated by the bourgeoisie towards the working class. These factors do not change when it comes to the problem of the need to implement public policies for the redistribution of rural property. Thus, through the bibliographical method of investigation, through the analysis of specific writings on the issue of agrarian reform and institutional combat to the demands of social movements, the objective of this work is to make considerations about the struggle for land promoted by social movements operating in the Brazilian Rural Context, especially the Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), and the consequent role of the Judiciary as a political-institutional repressor against such social movements and their manifestations.

**Keywords:** Agrarian reform. Social movements. Judiciary. Manifestation.

## 1 INTRODUÇÃO

A construção do movimento de redemocratização do país engendrada pela população, passados significativos anos imersos nas regras muitas vezes desconstrutivas do regime de exceção, teve como uma de suas diversas facetas o retorno à discussão

1. André Luiz Pereira Spinieli é mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Franca/SP, e advogado.

da luta pela terra no Brasil. Ainda que haja a existência de diversos personagens nesse contexto, tal como muitas propostas de utilização e divisão dos latifúndios improdutivos nacionais, desponta a atuação politizada do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), como principal movimento social ligado às reivindicações sobre a reforma agrária, com ocupação massiva de terras e sucessivos questionamentos populares sobre a legitimidade de ação do grupo por força do suposto uso de armamentos em suas manifestações.

Compreende-se que a realização das reivindicações desses grupos parte de princípios de direitos fundamentais previstos na ordem jurídico-constitucional inaugurada a partir da década de 1980. Isso significa que o direito sobre a terra não deve corresponder tão somente à realização de um direito fundamental, mas diz respeito também à possibilidade de acesso a outros direitos de primeira e segunda dimensão. Atualmente, as discussões sobre a reforma agrária perderam o caráter de centralidade nos debates sobre os problemas nacionais, não obstante ainda persistam como um dos principais impasses reivindicados pelas minorias rurais brasileiras e ainda se observe a requalificação da problemática versando sobre o direito à terra, agora do ponto de vista político, econômico e social.

Além do provisório apagamento da questão da luta pela terra no Brasil, sobretudo pela criminalização popular dos movimentos sociais e do esforço realizado pela mídia a fim de apagar eventuais feitos desses grupos, observa-se que a cassação à liberdade de manifestação dos movimentos sociais rurais pela terra tem sido exercida seletivamente pelo Poder Judiciário, vez que as reivindicações promovidas visam à modificação do *status quo* de sobreposição das classes dominantes, dos quais são componentes os latifundiários, sobre os grupos minoritários.

Diante da colocação em questionamento acerca da efetividade dos direitos fundamentais contidos na Constituição Federal em vigor, este trabalho objetiva tecer considerações sobre a luta pela terra promovida por movimentos sociais de caráter rural, com especial enfoque ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e à atuação do Poder Judiciário na condição de repressor político-institucional frente às reivindicações de tais movimentos sociais campestres.

Dessa forma, valendo-se do método bibliográfico de análise, o presente trabalho está dividido em dois capítulos. No primeiro instante, analisa-se a composição e as características desses movimentos sociais que buscam a implementação da reforma agrária, bem como as problemáticas envolvendo a questão agrária brasileira. Em um segundo momento, o escrito se volta a teorizar sobre a repressão político-institucional promovida pelo Poder Judiciário diante dos movimentos sociais que lutam pelo direito à terra.

## 2 A LUTA PELA TERRA: MOVIMENTOS SOCIAIS E A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA

A luta pela terra no contexto brasileiro contemporâneo se afigura como uma das principais questões sociais a serem enfrentadas de maneira multidisciplinar, visto que pouco resolveria essa questão se apenas o campo jurídico ou da assistência social, separadamente, prestasse seus cuidados. Constituindo-se uma questão social, uma de suas principais características é a expressão clara de desigualdades sociais que partem da lógica enraizada na sociedade capitalista e que dependem de uma – não realizada – intervenção estatal, já que possui seu ponto de partida no caráter coletivo da produção.

A colocação da reforma agrária enquanto decorrência lógica do sistema de produção capitalista se dá pelo fato de que se trata propriamente do acesso privado à terra por parte de latifundiários, em detrimento daqueles que não possuem ao seu dispor grandes hectares de terra improdutivos, o que desestimula o mandamento constitucional da função social da propriedade rural.

Tais fatores atestam que a questão agrária possui variações que seguem particularmente os momentos do desenvolvimento do capitalismo na sociedade ocidental, ao que hoje é possível notar que as principais reivindicações dos movimentos sociais nessa esfera é a existência de latifúndios improdutivos que não cumprem a função social da propriedade, a existência de rechaça social no meio urbano, a existência de políticas agrícolas de concentração e que fomentam a degradação ambiental e a necessidade de êxodo rural.

A década de 1990 serviu como pano de fundo para a construção de um rico debate social acerca do papel da reforma agrária e, consequentemente, da questão ecológica envolvida na redivisão das propriedades rurais. Atualmente, verifica-se que a produção de insumos rurais se encontra concentrada nas mãos de fortes agricultores, ao passo que isso provoca mudanças importantes nesse cenário, como a legitimidade dos movimentos sociais frente às reivindicações em prol da reforma agrária que encabeçam, contribuindo diretamente para o debate sobre a questão ambiental, de suma importância para os princípios erigidos a partir do documento constitucional em vigor.

Conforme Maria Nazareth Wanderley (1990):

> A modernização da agricultura se efetuou sobre a base de relações sociais que cristalizaram o predomínio do proprietário sobre o produtor. Isto é, a propriedade da terra constitui no Brasil um elemento organizador da atividade agrícola. O caráter produtivo da agricultura é aqui subordinado à dinâmica gestada a partir da propriedade fundiária. (WANDERLEY, 1990, p. 56)

Assim, a questão agrária pode ser conceituada como o movimento referente ao conjunto de problemas sobre as "lutas de resistência dos trabalhadores, que são inerentes ao processo desigual e contraditório das relações capitalistas de produção" (FERNANDES, 2001, p. 23). Dessa forma, diz respeito à distribuição desigual de terras entre produtores e moradores do meio rural, como decorrência da concentração de largas faixas de terra, produtivas ou não, no domínio de esparsos proprietários, o que leva necessariamente à falha no acesso aos direitos por parte dos movimentos sociais organizados no campo, pelo fato de que não é possível produzir e viver com notória qualidade de vida diante do tamanho das propriedades rurais que possuem.

Na verdade, a problemática da reforma agrária deixou o campo das questões socialmente relevantes para atingir uma faceta institucionalizada, em que se confundem questões propriamente agrárias com outras, relativas a direitos fundamentais dos grupos que lutam por ela, como o direito à manifestação ou à reunião. Além disso, o movimento de reforma agrária indica parâmetros fecundos à política (SILVA, 1982), visto que os próprios movimentos sociais vinculados a esse problema apresentam aproximações a partidos políticos ou mesmo às ideias veiculadas e atores do cenário político.

Independentemente da conceituação que se utilize para a compreensão do que se entende por reforma agrária no Brasil, problema que já era discutido por teóricos da sociologia há décadas, no sentido de que a centralidade das análises deve estar nos indivíduos que laboram nas atividades agropecuárias, deve-se ter por certo que se trata de um efeito do mundo capitalizado e fortalecido a partir da globalização e da sobreposição do capitalismo sobre as necessidades humanas básicas.

Assim, não se deve pensar o problema da questão agrária de forma dissociada da expressão urbanística, cujas mazelas são também fruto, em grande parte, do avanço desmedido do capitalismo. Exemplo disso é o próprio processo de favelização assistido mais fortemente nos últimos anos no Brasil, que desemboca diretamente da ausência de efetivação do direito social à moradia para todos os indivíduos que a Constituição Federal tenta abranger.

Os problemas contemporâneos enfrentados pelos movimentos sociais do campo tiveram sua gênese a partir da política desenvolvimentista de caráter agrário instalada pelos governantes militares, visto que desse ponto surgiram as principais reivindicações trazidas à tona pelos movimentos ainda existentes. Ao contrário do que se pode pensar, o fracasso na tentativa de alterar a sistemática instalada pela política de distribuição de terras ao tempo da colonização brasileira a partir do Estatuto da Terra fez com que se enrijecessem os conflitos agrários e contribuiu para a marginalização de trabalhadores do campo. A política econômica inaugurada no citado período da história brasileira auxiliou para que houvesse o aumento das grandes propriedades e a tônica no processo de desemprego e de exclusão social das pessoas do campo.

Ao final da década de 1970, com o surgimento dos primeiros movimentos sociais tipicamente reivindicadores de melhores condições no campo e de uma redistribuição das terras improdutivas, para que fosse dada a devida função social da propriedade, nota-se a intensificação das ocupações de terra. Uma singela maioria das ocupações promovidas por movimentos sociais campestres recebeu apoio da Igreja Católica e de partidos de oposição, que tinham como base ideológica a retomada das atenções no cenário político-institucional a partir da organização de lutas populares (FERNANDES, 1988).

A importância do aparecimento dos primeiros movimentos sociais de luta pelo direito à terra evidentemente não se limita à mera representatividade das camadas de trabalhadores do campo, na condição de porta-vozes de suas pretensões, mas também diz respeito à possibilidade de serem atores de mudança sociopolítica. A partir disso, Maria Gohn (2000, p. 13) afirma que os movimentos sociais são "ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais". Tal acontecimento proporcionou às demandas dos trabalhadores e moradores do campo, em busca da implementação da reforma agrária, a politização de suas demandas e a criação de uma base institucional forte para discutir as situações de conflitos por terra no âmbito rural.

Não diferentemente, a importância desse ponto na história brasileira é marcada pelo surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cuja origem se dá a partir das ocupações promovidas primordialmente nos estados do Sul e do Sudeste brasileiros. As ações do movimento provocaram a retirada dos manifestantes pelo direito à terra da posição estanque em que permaneciam desde outros tempos, diante da falta de organizações que tivessem entre seus princípios o auxílio à causa dos trabalhadores rurais, sem se olvidar da construção de uma identidade coletiva enquanto movimento social voltado especialmente a essas problemáticas e da repercussão de seus valores políticos e culturais.

Conforme pontua Leonilde Medeiros (1986, p. 167), a gana dos trabalhadores rurais em pleno período de redemocratização do país para alcançarem condições mais dignas de vida frente à reforma agrária que estaria por vir levou à montagem de dois eventos voltados especialmente à discussão de tais problemas: o Congresso dos Trabalhadores Sem Terra e o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais.

Após a transição do regime ditatorial brasileiro para um momento de reformulação política e institucional que a história comumente denomina de Nova República, cujo marco é a eleição do civil Tancredo Neves e, diante de seu adoecimento e falecimento, a sucessão de Sarney, José Gomes da Silva é convidado para assumir a presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O principal aspecto desse período da história nacional é a construção de um Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que tinha por finalidade precípua beneficiar os posseiros, arrendatários

e proprietários de minifúndios, para que fosse dada a devida efetividade ao Estatuto da Terra e possibilitasse o assentamento de aproximadamente 1,4 milhão de famílias (MORISSAWA, 2001).

Conforme pontua Bernardo Fernandes (2001), a formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi essencial para o desenvolvimento de políticas governamentais que observassem as necessidades das populações rurais e dos grupos organizados que lutavam pelo direito à terra rural, ainda na década de 1980. Com base nos pormenores do contexto de luta pela democracia e em uma matriz teórica criticista do modelo agrário implantado durante o período militar brasileiro, o MST se origina a partir da reunião das experiências vividas por trabalhadores rurais em relação às ocupações de terras, sobretudo nos estados sulistas, em São Paulo e Mato Grosso do Sul.

Atualmente, o movimento se encontra dividido em vinte e quatro estados brasileiros, situados nas cinco regiões geográficas do país, sendo que aproximadamente 350 mil famílias já se beneficiaram das reivindicações levadas a cabo pelo movimento social, mediante conquista da "terra por meio da luta e da organização dos trabalhadores rurais" (MST, on-line). Além disso, a organização demonstra a necessidade de se levar em consideração a questão ambiental na luta pela propriedade rural.

Tendo em vista a complexidade das causas e o próprio processo de formalização da Constituição Federal, que buscou abranger as reivindicações de diversos movimentos sociais e de outros grupos civis organizados, exemplo do que aconteceu às pessoas com deficiência e aos indígenas, esse instante de maturação da Nova República foi visto com requintes de esperança pelos movimentos sociais rurais. De fato, boa parte das discussões em termos de política fundiária, entoadas antes do documento, foi atendida pelo legislador constituinte, visto que a Constituição trata expressamente da política agrícola e da reforma agrária, embora ainda continuem pendentes outros temas de relevância nessa área.

Em conformidade com o que pontua José Gomes da Silva (1994, p. 173), a Constituição Federal é passível de inúmeras críticas em relação aos temas de política agrária, em especial quanto ao afrouxamento que sofreu no instituto da desapropriação por interesse social. Isso porque a nova ordem constitucional revogou integralmente os decretados editados por Costa e Silva durante o regime militar, que fixavam os valores do Imposto Territorial Rural (ITR), além de rebaixar de cem para cinquenta hectares o limite da usucapião rural. Por outro lado, os avanços são observáveis na reserva de um capítulo específico do texto constitucional para tratar especificamente da reforma agrária, além da explicitação da função social da propriedade rural e da criação do instituto da expropriação para terras que cultivarem plantas psicotrópicas e que sirvam para o trabalho escravo.

Nos termos do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA),

> A reforma agrária é mais do que um compromisso e um programa do governo federal. Ela é uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira. Gera emprego e renda, garante a segurança alimentar e abre uma nova trilha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. A reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano (BRASIL, 2004, p. 5).

Nesse contexto de reformulação da ordem constitucional conforme parcela das reivindicações apresentadas pelos movimentos sociais que militam em favor da reforma agrária, tem-se que o papel desses agrupamentos é o de instrumentalizar e concretizar os seus direitos à terra por intermédio das lutas sociais e da luta de classes, porque "por meio da ocupação da terra os trabalhadores se ressocializam, lutando contra o capital e se subordinando a ele" (FERNANDES, 2001, p. 280).

## 3 A REPRESSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO FRENTE AOS MOVIMENTOS SOCIAIS E ÀS SUAS MANIFESTAÇÕES

Distanciando-se de uma perspectiva teórica marxista, que preza pela ruptura da dominação exercida pela estrutura sobre a infraestrutura a partir da luta de classes, os movimentos sociais não podem ser confundidos com mecanismos sinônimos de revoluções. Isso porque a construção objetiva – dos objetos pelos quais lutam tais grupos – dos movimentos sociais segue dimensões de ordem social, política e cultural de cada tempo, buscando-se a fixação de uma luta social que perfaça o direito de grupos destacados da sociedade em geral.

A partir de um recorte temporal localizado na década de 1970, percebe-se que as temáticas levantadas pelos movimentos sociais em suas reivindicações decaíram para dar espaço a distintos sujeitos sociais, que se organizaram com base no aparecimento de novas questões de interesse coletivo. Além de aparecerem como modelos de luta às estruturas tradicionais de organização da sociedade e do corpo político, tais movimentos sociais passam a se preocupar com os problemas advindos do avanço das discussões sobre o feminismo, a ecologia, a reforma agrária e o racismo.

Essa sistemática ainda é plenamente visível em se tratando da organização dos movimentos sociais brasileiros. Tanto é que, desde o início do ano de 2018, os movimentos sociais em geral foram vítimas de ameaça de restrição aos seus direitos de livre expressão e reivindicação ao serem citados como objeto em uma consulta pública em voga no sítio on-line do Senado Federal. A proposta tinha por finalidade promover a criminalização do MST e de outros movimentos sociais, como aqueles que militam no espaço urbano, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e outros

cujo *modus operandi* consiste na tomada de propriedades. Embora a proposta tenha recebido mais de vinte mil apoios e, consequentemente, tenha sido transformada em sugestão para debate em sessão da Comissão de Direitos Humanos (CDH), fato é que os integrantes decidiram não transformar a sugestão em projeto de lei, arquivando-a.

Propostas nesse sentido revelam a existência de uma crescente onda de orientação conservadora frente às resistências ofertadas pelos movimentos sociais, sobretudo aqueles que reivindicam a reforma agrária, atingindo os campos político e institucional brasileiro. Aceitando-se a truculência contra os manifestantes como regra, os noticiários nacionais comumente veiculam relatos sobre excessos em atos de defesa das terras ocupadas e consequentes violações de direitos fundamentais cometidos pelas instituições brasileiras responsáveis pela salvaguarda de interesses diametralmente opostos aos pregados pelos movimentos sociais.

O agir desmedido em face dos manifestantes não é decorrente tão somente de um despreparo das instituições quanto à contenção de indivíduos nessas ocasiões, mas também ilustra a perspectiva política de proteção da ordem pública e do combate aos agentes pertencentes aos movimentos sociais militantes no âmbito rural, compreendidos nesse viés sob o rótulo de verdadeiros inimigos estatais, vez que supostamente vão contra preceitos basilares do Estado Social e Democrático de Direito.

Evidentemente, a transição da velha política rural para a busca legislativa por uma reforma agrária, que tenha por finalidade, além da distribuição proporcional de terras rurais, a garantia de respeito aos princípios de direito ao meio ambiente saudável, não constitui um simples processo que se verifica puramente por meio de articulações dos movimentos sociais. Nesse sentido, conforme Thomas Kuhn (2011, p. 116), a passagem para um novo paradigma social em termos de realização da reforma agrária "trata-se, na verdade, de ruptura, com novos princípios, enunciados, métodos e aplicações, reconstruídos com o novo paradigma".

Os freios encontrados ao exercício livre do direito à manifestação por parte dos movimentos sociais militantes no âmbito rural estão concentrados, em grande parte, sem se olvidar de outras instituições responsáveis por refrear tais agrupamentos sob o argumento da defesa da ordem pública, na atuação do Poder Judiciário brasileiro, que encabeça e legitima, a partir de decisões tautológicas, que desafiam a tradição dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico pátrio, discursos que vão de encontro às liberdades públicas dos citados movimentos.

Sob os olhares da efetivação da reforma agrária a partir dos procedimentos judiciais de desapropriação, verifica-se que a Constituição Federal tem sido interpretada, ao alvedrio do Poder Judiciário, de forma a dificultar a atuação dos movimentos sociais ou dos outros Poderes em busca da realização desse direito fundamental à terra. Além de processos judiciais versando sobre desapropriação com conclusões incertas, a judicia-

lização das questões agrárias foi também atingida pelo vírus da morosidade da justiça brasileira e pelo encarecimento da promoção dos direitos fundamentais.

Conforme pondera Sérgio de Britto Cunha Filho (2007) ao comentar o aumento dos gastos com processos dessa natureza e o incremento da morosidade judiciária, em dissertação específica sobre a judicialização da reforma agrária e a repressão institucional do Poder Judiciário frente a tais questões:

> Este aumento só pode ser compreendido levando-se em conta a intensa pressão e a mobilização das organizações de trabalhadores rurais em torno da reforma agrária, através das ocupações de terras. Um aspecto importante da atuação dos movimentos sociais é o fato de, em sua argumentação, tais atores políticos utilizares os princípios constitucionais como justificadores das ocupações de terra. (CUNHA FILHO, 2007, p. 156)

Nota-se certo enrijecimento das estruturas de acesso à justiça para discussões de questões que guardem relação com o problema da reforma agrária, certamente realizado de maneira velada perante os olhos da sociedade, vez que, com a seleção dos movimentos sociais rurais como alvos a serem combatidos, elege-se o mais novo inimigo do Estado, situação em que todas as oportunidades de retirá-los do jogo judicial devem ser utilizadas. Tais críticas oponíveis ao Judiciário se dão, além dos tópicos já referidos, pelo fato de que se trata do complexo institucional que detém a palavra final sobre as decisões estatais e que comumente "nega-se a dialogar com os movimentos sociais, tratando suas pautas e reivindicações como 'casos de polícia'" (ZOCCAL; VOLPE FILHO, 2016, p. 252).

Essa atuação antirreformista do Judiciário frente às propostas apresentadas pelos movimentos sociais rurais encontra importantes precedentes históricos, que remontam ao tempo de entrada em vigor do Estatuto da Terra, cuja finalidade era passar aos governantes o controle sobre o modo como a terra era explorada pelos trabalhadores rurais, além de organizá-los e selecionar o que poderiam reivindicar e discutir. Além disso, a problemática mais severa estava firmada no estabelecimento das bases legais da reforma agrária pelo regime militar, o que, até certo ponto, foi responsável por transferir as demandas dos trabalhadores rurais para as mãos dos governantes, que, a partir de então, gozavam de força para a colocação em prática de políticas públicas nesse sentido, ao seu alvedrio.

A existência de um Judiciário distante das reformas necessárias à promoção da política agrária em prol dos movimentos sociais que eclodiam naquele instante fez com que, além de os poderes manterem sob sua guarida o controle sobre tais agrupamentos que lutavam pelo direito à terra, retirassem o caráter distributivo das políticas públicas, de modo que todos os instrumentos normativos que tratavam diretamente da questão

da distribuição da propriedade rural fossem reduzidos a afirmações da concentração fundiária.

Nesse sentido, o Judiciário poderia ser considerado enquanto instituição incapaz de refletir criticamente suas decisões que versavam sobre a problemática da política fundiária rural, ao que o aplicador da lei nada mais era senão "cumpridor mecânico de normas, pelo mero fato de estarem vigentes" (MUÑOZ, 2011, p. 7). Mais recentemente, sobretudo a partir da roupagem conferida pela Constituição Federal de 1988, a Justiça Federal se tornou a principal instituição que lida diretamente com questões afetas ao direito à terra sendo reivindicado pelos movimentos sociais rurais, em especial pelo fato de que em boa parte delas o Incra figura em um dos polos da ação.

A soma de tais fatores nos permite verificar que, apesar de estar em constante vigor desde o final da década de 1980, a Constituição Federal e algumas legislações anteriores a ela que têm por objeto a problemática da reforma agrária não possuem a devida efetividade, tendo em vista que as políticas públicas pensadas pelo Incra, por intermédio do Poder Executivo, não surtem os efeitos esperados. Na verdade, esse engessamento se justifica, acima de tudo, pela intervenção conservadora e antirreformista do Judiciário, que insiste em se fechar institucionalmente para eventuais mudanças propostas pela sociedade presente no âmbito rural.

Além de uma clara usurpação dos poderes constitucionais executivos de fiscalização e aplicação de sanções às propriedades rurais que se mostrem antiquadas em relação à função social, perfazendo assim a desapropriação para fins de reforma agrária, observa-se certo questionamento por parte do Judiciário frente a essas prerrogativas dos outros poderes, fazendo nascer descrenças entre os poderes e se aproximando das teses jurídicas levantadas pelos latifundiários em questões que envolvam a possibilidade de perda de suas propriedades em face dos movimentos sociais do campo.

Assim, embora sejam observáveis inúmeros avanços em matéria de correção das políticas rurais ligadas às questões de propriedade, tem-se que os poderes incumbidos ao Incra são classificados pelo Judiciário como excessivos e destoados do texto constitucional, o que necessariamente cria a sensação de uma precisa limitação nessas prerrogativas. Logo, na medida em que o Judiciário segue atento com suas decisões no sentido de inviabilizar o acesso à terra por parte dos movimentos sociais de atuação no meio rural, verifica-se que a reforma agrária continua sendo arremessada para a vala das expectativas de direito pertencentes à sociedade brasileira.

Em países periféricos, agrupamento que engloba o Brasil em sua atual situação, que perdura em termos de reforma agrária desde o início da colocação em vigor de instrumentos políticos e jurídicos voltados a esse fim, percebe-se que há forte dificuldade do Judiciário na absorção das necessidades constantes das demandas sociais decorrentes de políticas públicas distributivas, que não lograram êxito (SANTOS *et al.*,

1996). Como faceta mais perversa disso, há um notório descaso em relação aos direitos fundamentais coletivos e difusos, como fruto de uma cultura judicial que não fornece a devida garantia a tais direitos, deixando-os ineficientes e carentes de recursos.

A reprodutibilidade técnica nas relações sociais, jurídicas e políticas afasta a opinião pública e as reivindicações populares do âmago do Judiciário, devolvendo à sociedade uma instituição enfraquecida em termos de arcabouço teórico e prático de enfrentamento às questões para as quais militam os movimentos sociais do campo, sobretudo quanto à reforma agrária.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta por uma reforma agrária não funciona apenas como medida de interesse para os movimentos sociais que militam no âmbito rural, mas também para a sociedade em geral, vez que é de fundamental importância para a garantia de acesso ao trabalho e a outros direitos fundamentais, inclusive o direito à alimentação. Embora o arcabouço jurídico seja extenso em termos de instrumentos de auxílio à realização da reforma agrária, percebe-se que sua efetividade é baixa, principalmente em face das atuações contrárias por parte do Poder Judiciário, que apresenta um discurso jurídico capaz de promover desigualdades e contribuir para a continuidade da violação de determinados direitos fundamentais.

Com o propósito de união entre as perspectivas de trabalho, articulação institucional e atuação politizada, determinados movimentos sociais de militância campestre se tornaram referências no que diz respeito à luta pela reforma agrária e o direito de acesso à propriedade rural. Como afirmado, a problemática se instala na medida em que o Judiciário se mostra fechado a reformas e reitera, em suas decisões, um discurso pronto que vai de encontro às atuações dos citados movimentos sociais, visto que, sob a alegação de proteção dos direitos da cidadania e de outros direitos constitucionais de cunho individual, juízes têm intervido cada vez mais nos procedimentos administrativos e inferido a descrença nos procedimentos utilizados pelos órgãos responsáveis pela fiscalização das terras improdutivas, como o Incra.

As problemáticas envolvendo agrupamentos vulneráveis e movimentos sociais que reivindicam direitos desses indivíduos são alvo de tratamento diferenciado por parte do Judiciário, que renega as questões levantadas no campo da efetivação dos direitos fundamentais sociais, para aplicarem as posturas da morosidade judiciária, visíveis, por exemplo, na demora em julgamentos das ações de desapropriação por descumprimento da função social em contrapartida à rapidez com que tramitam as ações referentes à reintegração de posse dos latifundiários, a partir das ocupações promovidas pelos movimentos sociais.

Conclui-se que o Judiciário, além de atuar na contramão da efetivação dos direitos reivindicados pelos movimentos sociais de luta pelo direito à propriedade rural, não consegue lidar com as reclamações populares na condição de conflitos coletivos ou mesmo de efetivar o direito à terra a partir de suas decisões, mesmo que previsto no corpo da normativa constitucional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: Paz, produção e qualidade de vida no meio rural. 2005. Disponível em: *http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/pnra/II_PNRA.pdf*. Acesso em: 20 jul. 2019.

CUNHA FILHO, Sérgio de Britto. **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. 2007. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Gênese e desenvolvimento do MST. **Caderno de Formação do MST**, São Paulo, n. 30, 1998.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Revista Mediações**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2000.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 10. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MST. **Quem somos**. Disponível em: *http://www.mst.org.br/quem-somos/#full-text*. Acesso em: 18 jul. 2019.

MUÑOZ, Alberto Alonso. Eichmann em Jerusalém e a banalidade do mal na decisão do juiz. **Jornal da Associação Juízes para a Democracia**, São Paulo, ano 14, n. 52, jan./mar., 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João Leitão; FERREIRA, Pedro Lopes. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas**: o caso português. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

SILVA, José Gomes da. A reforma agrária no Brasil. *In*: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.

SILVA, José Graziano. **A modernização dolorosa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WANDERLEY, Maria Nazareth. Questão agrária hoje: quem é o agente do progresso. *In*: Encontro dos Grupos Temáticos do PIPSA, 15., 1990, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro, 1990.

ZOCCAL, Mariana Pinto; VOLPE FILHO, Clóvis Alberto. A liberdade de manifestação na cidade do capital: a atuação do Estado frente aos recentes protestos populares brasileiros. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, ano 20, n. 31, p. 235-273, jan./jun. 2016.

# Finalidade da Desapropriação Agrária: Discussões sobre Sancionamento ao Latifúndio

*Ana Maria de Carvalho*[1]
*José do Carmo Alves Siqueira*[2]

**Resumo:** Entre os objetivos deste trabalho encontram-se, principalmente, estudar qual finalidade está, de fato, engendrada no instituto da desapropriação agrária; identificar se a desapropriação agrária é ou não uma sanção para aquele que descumpre a função social da propriedade e se o escopo legislativo, no que concerne a este instituto, era que assim fosse e; por fim, avaliar os reflexos advindos de tal fenômeno para a execução e a efetividade da reforma agrária. Para tanto, utilizar-se-á o método dialético argumentativo, buscando construir um conhecimento sobre o instituto da desapropriação agrária e seus reflexos na efetivação da reforma agrária. Adotam-se as técnicas de pesquisa bibliográfica, o acesso a banco de dados autorizados e a pesquisa jurisprudencial. Espera-se alcançar como resultado a constatação de que a desapropriação agrária, diferentemente da ideia veiculada no senso comum teórico do meio jurídico, não sanciona aquele que descumpre a função da propriedade e, desse modo, será possível atestar que, nos moldes em que é realizada, acaba por obstruir uma plena consecução da política pública de reforma agrária. Além disso, intenta-se refletir sobre como a concepção da propriedade privada encontra-se, ainda, engendrada na execução estatal da reforma agrária, que busca sanar a concentração de terras e democratizá-las, mas que, na prática não alcança tal escopo de modo satisfatório.

**Palavras-chave:** Desapropriação Agrária. Desapropriação-sanção. Latifúndio. Reforma agrária. Função social da propriedade.

**Abstract:** Among the objectives of this work are mainly to study which purpose is, in fact, engendered in the institute of agrarian expropriation; identify whether or not agrarian expropriation is a sanction for one who breaches the social function of property and whether the legislative scope, as far as this institute is concerned, was so and; Finally, evaluate the consequences of such phenomenon for the implementation and effectiveness of land reform. To this end, the dialectical argumentative method will be used, seeking to build a knowledge about the institute of agrarian expropriation and its effects on the implementation of agrarian reform. Bibliographic research techniques, access to authorized databases and jurisprudential research are adopted. It is expected to achieve as a result the realization that agrarian expropriation, unlike the idea conveyed in the theoretical common sense of the legal environment, does not sanction the one that disregards the function of property and, thus, it will be possible to attest that, in the way it is This, in turn, obstructs a full achievement of the public

1. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG). Assessora no Ministério Público do Estado de Goiás.
2. Doutor em Direito pela UnB. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG). Advogado.

policy of land reform. In addition, we intend to reflect on how the conception of private property is still engendered in the state execution of agrarian reform, which seeks to remedy the concentration of lands and democratize them, but which, in practice, does not reach such scope. satisfactory way

**Keywords:** Agrarian Expropriation. Expropriation-sanction. Large estates. Land reform. Social function of property.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao se estudar o instituto da desapropriação agrária, percebe-se, inicialmente, que ele existe para viabilizar a consecução da política pública de reforma agrária. Tal fato demonstra que sua finalidade consiste em, mediante previsão legislativa e atuação estatal, promover a democratização de terras, tão necessária no cenário brasileiro, em que a propriedade de terra é por demasiado concentrada.

Mediante a seriedade de seu escopo, há precisa delimitação constitucional sobre o assunto, em que pesem as incongruências existentes entre os princípios econômicos e sociais que são perceptíveis até mesmo no texto constitucional, e demonstram, com clareza, como se deu o contexto da edição da Carta Magna brasileira, em um jogo de interesses políticos, que perdura até os presentes dias, ainda que de modos diversos.

Justamente por isso se objetiva refletir acerca da finalidade que é atribuída à desapropriação agrária, vale dizer, se ela é compreendida e executada como um meio de realização de uma política pública necessária para a promoção da justiça social ou se é apreendida como uma sanção para aquele que descumpre a função social da propriedade e se o objetivo legislativo, no que concerne a esse instituto, era que assim fosse.

Ora, se o fim a ser alcançado seria sancionar aquele que descumpre a função social, como é possível que a mesma pessoa tenha a plena substituição do bem terra pelo bem dinheiro, em exata equivalência e com as devidas correções monetárias? O mero fato de tal pagamento se dar em títulos de dívida agrária seria uma sanção, mesmo apesar de aquela terra encontrar-se improdutiva?

Há a premente relevância de tais análises, pois a ideologia dominante no meio social e em âmbito estatal ocasiona reflexos na execução e na efetividade da reforma agrária.

Assim, o que se pretende neste trabalho é suscitar reflexões sobre a percepção de que a desapropriação agrária, diferentemente da ideia veiculada no senso comum teórico do meio jurídico, não sanciona, de fato, aquele que descumpre a função da propriedade e que, se bem pensada a questão, o escopo legislativo nem possuía estritamente tal

prioridade, porquanto todos os direitos do proprietário se encontram resguardados, em que pesem as irregularidades por ele perpetradas.

A partir do momento em que se percebe a sacralização que circunda o direito à propriedade, torna-se possível perceber que, nos moldes em que é realizada, a desapropriação agrária acaba por obstruir uma plena consecução da política pública de reforma agrária.

Há relevância, além de teórica, prática em tal análise, porquanto a concepção da propriedade privada encontra-se, ainda, engendrada na execução estatal da reforma agrária, que busca sanar a concentração de terras e democratizá-las, mas que, na prática não alcança tal objetivo de modo satisfatório e, sem sombra de dúvidas, as concepções que direcionam as prioridades do Poder Público possuem implicações nesta seara.

## 2 FINALIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

A desapropriação, *lato sensu*, "é o ato pelo qual a autoridade pública competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade" (WHITAKER, 1946, p. 13).

Maria Sílvia Zanella Di Pietro preleciona que a desapropriação, em sentido amplo, "[...] é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização" (DI PIETRO, 2014, p. 166).

A Carta Magna brasileira adota a desapropriação agrária, mas, ao mesmo tempo, ressalta o dever de o expropriante conferir indenização à pessoa expropriada (art. 5º, inciso XXIV, CF/1988). Na hipótese de desapropriação, deve o patrimônio ser indenizado de maneira prévia e justa por meio do recebimento do valor relativo à terra nua em Títulos da Dívida Agrária, resgatáveis no prazo de até 20 (vinte) anos.

O Estatuto da Terra refere-se à desapropriação em seu art. 17, alínea a, como uma das medidas responsáveis pela distribuição ou redistribuição de terras, permitindo o acesso e a propriedade destas àqueles que não as tem. Nesse diapasão, preceitua o suprarreferido Estatuto, em seu art. 18:

> Art. 18 A desapropriação por interesse social tem por fim:
>
> a) condicionar o uso da terra à sua função social;
>
> b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
>
> c) obrigar a exploração racional da terra;

> d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
>
> e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
>
> f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
>
> g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
>
> h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

O art. 20 da referida legislação dispõe sobre onde recairão as desapropriações: minifúndios e latifúndios; áreas que já foram ou serão beneficiadas por obras públicas de vulto; regiões em que proprietários desenvolvam atividades predatórias, recusando-se a atender normas voltadas à proteção de recursos naturais; locais destinados a empreendimentos de colonização, quando não atinjam seus objetivos; terras com elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros e, ainda, áreas em que haja comprovação de uso econômico inadequado, mediante estudos realizados pelo Incra.

Seguindo nessa linha intelectiva, na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais, assenta-se o direito à propriedade, no *caput* e no inciso XXII, contudo, no inciso XXIII esclarece-se que a propriedade atenderá a sua função social.

Especificamente para a propriedade rural, adiante, delineia-se, pormenorizadamente, quando é que a propriedade rural atende a sua função social, mais precisamente no art. 186, o que ocorre quando "a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei" e, ainda, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Dispôs-se, em seu art. 184, que é competência da União efetivar a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, os imóveis rurais que não cumpram sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Destaca-se, ainda, nos parágrafos do mesmo artigo há a previsão de que haverá indenização em dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias (art. 184, § 1º, CF/1988).

No art. 185 da Carta Magna explanam-se quais são os imóveis insuscetíveis de sofrerem desapropriação agrária. Senão, confira-se:

> Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
>
> I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
>
> II – a propriedade produtiva.
>
> Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Segundo a Lei nº 8.629/1993, em seu artigo 2º, § , "Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social". Vê-se dessa maneira que a desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro é o meio adotado para a execução da reforma agrária por parte da atuação estatal.

Leciona Olavo Acyr de Lima Rocha que um dos meios mais significativos para a consecução da reforma agrária é a desapropriação de imóveis agrários que não satisfaçam sua função social, ou seja, aqueles que são explorados de modo a não atender ao interesse da coletividade, podendo-se evidenciar, sobretudo, os latifúndios improdutivos ou insuficientemente produtivos (ROCHA, 1992, p. 86).

Numa análise perfunctória, pode parecer, a princípio, que a desapropriação "não passa de uma transferência forçada da propriedade, do particular para o Poder Público, tendo por recompensa o direito à indenização, para atender a interesse de uma comunidade, que se sobrepõe ao interesse individual" (MARQUES, 2015, p. 140).

Entretanto, tal perspectiva apontaria para um entendimento de que a desapropriação seria uma sanção, uma punição ao latifundiário e àqueles que descumprem as regras previstas nos preceitos constitucionais, e não o que é na verdade, uma necessidade premente na sociedade e um dever do Estado, para viabilizar a consecução da reforma agrária.

Com efeito, é possível apreender a necessidade premente da democratização de terras por meio do Índice de Gini, fórmula utilizada para medir o grau de desigualdade social, variando entre os números 0 e 1, em que 0 seria uma situação de completa igualdade na distribuição de renda, e 1 corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas, no que toca à concentração de terras no Brasil.

No ano de 1967, o índice foi 0,836; em 1972, foi 0,837; em 1978 foi 0,854; em 1992, foi 0,831; em 1998, foi 0,843; em 2000, foi 0,802; e, em 2006, foi 0,854, o que aponta a extrema desigualdade enfrentada nessa seara (MDA, 2001).

Desse modo, fica assente a imprescindibilidade de se promover a redistribuição que, frise-se, no Brasil foi colocada como o dever estatal de realizar a reforma agrária por meio da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Justamente por isso, no próximo tópico será discutido por que tal olhar enviesado acerca do instituto da desapropriação agrária não pode permanecer vigente na mentalidade dominante, eis que tal fenômeno ratifica os obstáculos existentes para a promoção da mencionada reforma agrária, tão necessária no Brasil, em que se vivencia, ainda, um contexto de alta concentração de terras.

### 2.1 Desapropriação agrária: sanção ao latifundiário?

Para que se possa repensar a questão por outro ângulo, segue transcrito um excerto de Paulo Torminn Borges acerca da desapropriação, em que leciona que:

> Pode parecer aos mais afoitos que a desapropriação seja um meio de se negar o direito de propriedade. Mas não é. Ao contrário, é confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo as regras jurídicas precisas. [...] Há apenas uma permuta de valores: substitui-se um bem – o objeto de direito de propriedade – por outro bem – o seu preço em dinheiro ou equivalente. Não é a coisa em si que se garante: é sua expressão econômica, de molde a permanecer íntegro o patrimônio da pessoa, apesar da desapropriação. (BORGES, 1996, p. 61)

Dessa feita, é perceptível que a desapropriação se encontra atrelada ao conceito de propriedade moderna, absolutizada e inviolável. Isso porque "o princípio da modernidade é que todas as coisas (e coisa é algo que tem valor, patrimonializável, portanto) devem ser privadas, salvo as de uso público" (MARÉS, 2006, p. 66).

Ora, os bens, de fato, existem para a acumulação de riquezas, mas não funciona do mesmo modo no caso do Estado, que possui, inclusive, bens de uso comum ou especial do povo. Justamente por isso a desapropriação se dá quando "o Poder Público necessita da propriedade do cidadão para sua utilidade" (MARÉS, 2006, p. 66).

De modo extremamente sintético, menciona-se que tais ideais, a certo modo, ressurgiram no começo do século XX, momento em que se contestou o pensamento liberal e se reordenaram as concepções de propriedade, passando a haver a compreensão da intervenção estatal na seara econômica, sendo marcos desse período as Constituições do México (1917) e Weimar (1919).

Por conseguinte, emerge, novamente, a questão do interesse público e social, com reflexos para a propriedade, que agora passa a ser funcionalizada, ter uma função social a atender. Tal fenômeno se estende para a propriedade de terra e, assim, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária passa a ser uma "ferramenta de ordenamento territorial" (MARÉS, 2006, p. 68).

Ora, uma função social ser atendida demonstra que há valores outros além da propriedade a serem respeitados e com ela compatibilizados, mesmo que em uma dada sociedade se busque privilegiar, de modo majoritário, os interesses econômicos. Assim, preceitua Paulsen citando Fábio Konder Comparato:

> Cumpre – na lição de Fábio Konder Comparato – preliminarmente, definir conceitos e evitar os contra-sensos. Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições de uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nessa matéria, significa um poder, mais especificamente o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse do próprio *dominus*; o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica (PAULSEN, 1997, p. 21, *apud* COMPARATO, 2008, p. 63-75).

Com a concepção de função social da propriedade e, ainda mais, de função social da terra "o aproveitamento racional e adequado das terras se impunha e, então, se dizia que a função social se confundia com a produtividade da terra: a terra, para cumprir sua função social tinha que produzir riquezas" (MARÉS, 2006, p. 69).

Frente a tal busca pelo equilíbrio após um período de extremo liberalismo, seguido por uma funcionalização da propriedade e, ainda, aplicando tais fenômenos na seara agrária, leciona Carlos Frederico Marés que:

> Podemos, portanto, visualizar dois comandos claros e precisos da Constituição: 1) ao proprietário compete trabalhar a terra e 2) Deverá fazê-lo cumprindo as leis trabalhistas, agrárias e ambientais. Se não trabalhar ou se o fizer em desacordo com as leis mencionadas, não estará cumprindo a função social. Dito de forma mais jurídica: é inadimplente em sua obrigação de fazer ou de não fazer.
>
> [...]
>
> A Constituição e o Estatuto da Terra dizem que a propriedade que não cumpre a função social pode ser desapropriada por interesse social, para fins de reforma agrária. Alguns juristas e muitas decisões judiciais entendem que esta é a sanção que corresponde ao não cumprimento da função social. Ao afirmar assim, dizem que é a única consequência da inadimplência.
>
> Analisemos mais de perto essa sanção. Note-se que a Constituição estabelece no art. 184 que compete à União desapropriar, restringindo a este nível do Poder

> Público a desapropriação. Além disso o preço a ser pago, embora deve ser prévio, poderá ser feito com títulos da dívida agrária. Portanto, esta desapropriação difere das outras porque tem a competência reduzida à União e o preço prévio poderá ser em TDAs.
>
> O argumento recorrente para atribuir a esta desapropriação o caráter de sanção é que nas outras desapropriações haveria apenas a vontade do Poder Público de desapropriar para um fim de uso público, necessidade ou interesse social e na reforma agrária há um descaso do proprietário em usar a terra ou uma infringência à lei a usando. Na realidade isto é um sofisma. A desapropriação se dá porque o Poder Público considera que deve compor uma política determinada, a reforma agrária, exatamente como nos outros casos, por exemplo, se decide fazer uma estrada, desapropriará as terras necessárias para compor o traçado desejado. A diferença é que ele não pode desapropriar uma terra que cumpra a função social, não porque ela esteja protegida, mas porque a reforma agrária se faz exatamente para se cumpra a função social. [...] (MARÉS, 2006, p. 70).

Em pesquisa jurisprudencial no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, percebeu-se que a desapropriação agrária é tratada especificamente, pela terminologia sanção e, além disso, há uma proteção intensa ao direito de propriedade, ainda que da terra, e ainda que desatenda a sua função social. Senão, confira-se:

> DECRETO EXPROPRIATÓRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – ADEQUAÇÃO. O decreto desapropriatório, ante o fato de mostrar-se peça indispensável à formalização de ação judicial, desafia o mandado de segurança. MANDADO DE SEGURANÇA – PROVA. O mandado de segurança possui tramitação especial, sendo imprópria a fase probatória. DESAPROPRIAÇÃO – SANÇÃO – ARTIGO 185 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Consoante dispõe o artigo 185 da Carta da República, a pequena e a média propriedades somente são insuscetíveis de desapropriação se o titular não detiver outro bem de mesma natureza. DOMÍNIO – TRANSFERÊNCIA. A transferência do domínio requer formalidade essencial, ou seja, a transcrição na matrícula do imóvel constante do cartório de registro público – precedentes. (MS 28168, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013)
>
> EMENTA: Mandado de segurança. Desapropriação para fins de reforma agrária. – A questão da produtividade do imóvel se situa no terreno dos fatos controvertidos, não dando margem, assim, a ser dirimida em mandado de segurança. – Improcedência da alegação de falta de notificação prévia para a vistoria do imóvel. – Esta Corte tem se orientado no sentido de que, se do desdobramento

do imóvel, ainda que ocorrido durante a fase administrativa do procedimento expropriatório, resultarem glebas, objeto de matrícula e registro próprios, que se caracterizam como médias propriedades rurais, e desde que seu proprietário não possua outra, não será possível sua desapropriação-sanção para fins de reforma agrária. É o que sucede, no caso, em virtude de doação a filhos como adiantamento de legítima. Impossibilidade de em mandado de segurança se desconstituir o registro pelo exame da ocorrência, ou não, de simulação ou de fraude. Mandado de segurança deferido.

(MS 22591, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/1997, DJ 14-11-2003 PP-00014 EMENT VOL-02132-13 PP-02514)

[...] RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA – O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA – NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA – A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. – O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. – O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto – enquanto sanção constitucional imponível ao descumprimento da função social da propriedade – reflete importante instrumento destinado a dar conseqüência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. – Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico – social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. O ESBULHO POSSESSÓRIO – MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS – CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. –

> Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que – particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. – O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos, notadamente porque a Constituição da República – ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) – proclama que "ninguém será privado [...] de seus bens, sem o devido processo legal" (art. 5º, LIV). – O respeito à lei e à autoridade da Constituição da República representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania, nada podendo legitimar a ruptura da ordem jurídica, quer por atuação de movimentos sociais (qualquer que seja o perfil ideológico que ostentem), quer por iniciativa do Estado, ainda que se trate da efetivação da reforma agrária, pois, mesmo esta, depende, para viabilizar-se constitucionalmente, da necessária observância dos princípios e diretrizes que estruturam o ordenamento positivo nacional [...]. (ADI 2213 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004 PP-00007 EMENT VOL-02148-02 PP-00296)

À vista disso, é importante refletir se a desapropriação agrária é, de fato, uma sanção. Ora, o que a lei pretende na reforma agrária é "dar novo ordenamento territorial para as terras que cumpram sua função social de produção adequada ao meio ambiente" (MARÉS, 2006, p. 71).

Se bem pensada a questão, apreende-se que a desapropriação agrária atinge as terras que descumprem a função social de modo restrito, não podendo, portanto, ser considerada uma sanção no sentido estrito da palavra.

Não se nega o direito de propriedade, mesmo após o proprietário descumprir flagrantemente a função social de sua propriedade. Ao contrário disso, é uma confissão patente do mencionado direito, porquanto há o "reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo regras jurídicas precisas" (MARQUES, 2015, p. 145).

Se honestamente analisado, extrai-se, com clareza, que a desapropriação agrária "não atinge o direito de propriedade em sua característica mais avultada, que é seu valor econômico" (MARQUES, 2015, p. 145). O que ocorre é uma troca de valores, ante a substituição de um bem terra pelo seu preço em dinheiro (a indenização).

Como alhures mencionado, tal desapropriação é feita mediante justa e prévia indenização, em títulos da dívida agrária. O fato de tal montante indenizatório ser pago por meio de títulos da dívida agrária também não confere à desapropriação o condão sancionatório, porquanto a terra desapropriada não se encontrava produzindo ou, acaso estivesse, o fazia de modo flagrantemente ilegal.

Portanto, "a indenização é juridicamente troca patrimonial, isto é, a substituição de um patrimônio danificado por outro de igual magnitude de valor. Economicamente é troca de ativos" (MARÉS, 2006, p. 75).

O conceito de troca pressupõe a justeza da situação e, nesse sentido, se uma das partes recebe mais que a outra, a troca passa a ser injusta. Partindo de tal premissa, percebe-se porque "todas as leis que tratam de desapropriação se referem ao preço (equivalência monetária do valor) justo. Se for injusto o preço, para qualquer lado, haverá enriquecimento sem causa, vedado pelo direito" (MARÉS, 2006, p. 75).

Dessa forma, encontra-se disposto nos preceitos legislativos que "o pagamento será apenas do valor pago pela terra corrigido monetariamente, sempre e quando não tenha havido desvalorização do bem" (MARÉS, 2006, p. 75).

Assim, emerge a percepção de que "a desapropriação é uma troca de ativos" (MARÉS, 2006, p. 71). Os bens a serem desapropriados encontravam-se inativos ou em atividades irregulares e, nesse sentido, indenizar tal proprietário em dinheiro seria premiá-lo pelas atitudes inadequadas, consistentes, frise-se, em inatividade da terra ou aproveitamento ilegal.

Se a reforma agrária existe para ser política pública e não pena, do mesmo modo a desapropriação agrária não deve ser tida como sanção, mas sim como instrumento para a consecução da reforma agrária (MARÉS, 2006, p. 72).

À vista disso, percebe-se que enxergar a desapropriação agrária tão somente como sanção significa lançar ao instituto um olhar enviesado, que privilegia as concepções de propriedade individual e absoluta. Nessa perspectiva, esclarece Carlos Frederico Marés que:

> A quem interessa esta interpretação de reduzir a reforma agrária a uma sanção aos maus proprietários? Evidentemente aos maus proprietários, ao chamado latifúndios, aos senhores da terra, porque retiram o caráter político da discussão e se restringe à forma jurídica para aplicações de pena, deixa de ser um problema social e passa a ser técnico-jurídico; o tema se afasta da sociedade e do campo e se limita às inacessíveis salas dos Tribunais. (MARÉS, 2006, p. 72)

Apreende-se que a desapropriação é um "contrato público de compra e venda, no qual a manifestação livre de vontade do vendedor fica restringida pelo interesse público" (MARÉS, 2003, p. 109). Nesse diapasão:

> A desapropriação, longe de ser a negação do conceito liberal de propriedade, é sua reafirmação. A grande novidade do conceito liberal é a livre disposição do bem, mas o bem é sempre integrante de um patrimônio e o que está garantido com a desapropriação é exatamente, a integridade desse patrimônio. A desapropriação é entendida como a reparação de um dano patrimonial causado ao cidadão e, portanto, é uma reafirmação da plenitude do direito de propriedade. (MARÉS, 2003, p. 109)

Não se pode olvidar, ainda, a advertência realizada por Carlos Frederico Marés acerca do fato de que:

> A indenização somente tem cabimento se o Poder Público for distribuí-la para uso produtivo. Finalmente, deve ficar claro que toda a análise aqui expendida tem fundamento nos sistemas jurídicos capitalistas tardios, a partir do século XX, nos quais os direitos coletivos se sobrepõem aos individuais, como é o Direito brasileiro. O uso adequado da terra (fazendo-a cumprir sua função social) e sua manutenção como área de proteção são imperativos coletivos, protegem a biodiversidade e a sociodiversidade e por isso são premiadas pelos sistemas. (MARÉS, 2006, p. 76)

Infelizmente, nos moldes em que é delineada, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária acaba por auxiliar na sedimentação de duas problemáticas no sistema brasileiro: "remunera a mal usada propriedade, isto é, premia o descumprimento da lei, porque considera causador do dano e obrigado a indenizar, não o violador da norma, mas o Poder Público, garantindo a integridade do direito ao violador da lei" (MARÉS, 2003, p. 109).

### 2.2 Reflexos da desapropriação agrária para a consecução da reforma agrária

Como se sabe, nem sempre a propriedade foi revestida desse caráter absoluto, inviolável e individual, a ela conferido enquanto propriedade moderna. Tal concepção foi construída e, posteriormente, reconhecida pela Constituição Federal de 1988, mas com o resguardo do cumprimento da função social, limitando, portanto, tal absolutização, o que ocorreu devido a um processo histórico em que acabou por reconhecer-se que o absoluto liberalismo não daria conta de gerir a sociedade de modo equilibrado.

Não por acaso foi conferida à terra, legalmente, tal necessidade de atendimento de uma função social. Isso porque a terra carrega em si uma contradição, que não pode ser completamente extinta pelo capitalismo, que intenta transformá-la pura e simplesmente em um bem monetizado. A terra possui uma condição específica, o que a diferencia de muitas outras propriedades e bens, sendo que tal fato é muito bem analisado por meio do conceito de mercadorias fictícias de Karl Polanyl.

Para produzir, o homem interage com a natureza, sendo que ambos se encontram em um processo autorregulado e, sobre tal sistema, preleciona Karl Polanyl que:

> Foi este, precisamente, o ajuste que ocorreu sob o sistema de mercado. O homem, sob o nome de mão-de-obra, e a natureza, sob o nome de terra, foram colocados à venda. A utilização da força de trabalho podia ser comprada e vendida universalmente, a um preço chamado salário, e o uso da terra podia ser negociado a um preço chamado aluguel. Havia um mercado tanto para o trabalho como para a terra, e em ambos os casos a oferta e a procura eram reguladas, respectivamente, pelo nível de salários e aluguéis. A ficção de que o trabalho e a terra eram produzidos para a venda conservou a sua solidez. O capital investido nas várias combinações de trabalho e terra podiam fluir, assim, de um ramo de produção para outro, conforme exigido pelo nivelamento automático dos vencimentos nos vários ramos. (POLANYL, 2000, p. 162)

Nesse sentido, aponta-se que a terra possui funções outras que não a econômica:

> A função econômica é apenas uma entre as muitas funções vitais da terra. Esta dá estabilidade à vida do homem; é o local da sua habitação, é a condição da sua segurança física, é a paisagem e as estações do ano. Imaginar a vida do homem sem a terra é o mesmo que imaginá-lo nascendo sem mãos e pés. E no entanto, separar a terra homem e organizar a sociedade de forma tal a satisfazer as exigência de um mercado imobiliário foi parte vital do conceito utópico de uma economia de mercado. (POLANYL, 2000, p. 214)

Assim, a terra o trabalho e o dinheiro surgem – enquanto mercadorias – com as transformações do capitalismo, sendo que elas não essencialmente existem para serem comercializadas. Por conseguinte, para que se compatibilizasse a comercialização da terra, sua capitalização, fez-se necessária a adoção de um necessário atendimento à função social, pois mesmo sendo mercadoria remanesce a necessidade da democratização de terras, cuja promoção no Brasil busca-se levar a efeito com a política pública da reforma agrária.

Ampliando a mentalidade para a percepção das peculiaridades presentes na terra, que nem sempre foi considerada no pensamento hegemônico social como uma proprie-

dade absoluta e individual, após a mudança de pensamento e a adoção de tais perspectivas, percebe-se que os legisladores não se esforçaram para conceituar os diferentes tipos de propriedades existentes.

Nesse sentido, a definição de propriedade privada sempre esteve melhor assentada que a propriedade pública. Isso porque seria a propriedade pública de uso concreto e a privada um direito abstrato (portanto, conceituado mais facilmente) (MARÉS, 2003, p. 34-36).

Desse modo, estabeleceu-se a "possibilidade de desapropriação de bens de particulares que tivessem utilidade para uso público" (MARÉS, 2003, p. 37). Na construção dessa visão

> a terra deixou de ser um direito de todos para ser um direito individual, excludente, por isso, a necessidade de desapropriação, conforme o disposto na Constituição imperial, para os usos públicos. Se a terra fosse um bem de todos, uma utilidade comum, não haveria a necessidade da desapropriação, mas tão somente da redistribuição para melhor aproveitamento [...] (MARÉS, 2003, p. 37-38)

Ora, "a criação da propriedade moderna coloca de um lado uma pessoa, que é titular do direito, um bem, uma coisa, que compõe o patrimônio individual" (MARÉS, 2003, p. 38). Inicialmente esses bens eram materiais e, posteriormente, alcançaram inclusive a abstração e a patrimonialização dos direitos.

Assim "tudo o que fosse coletivo e não pudesse ser entendido como uso público não teria relevância jurídica. Tudo o que não pudesse ser materializado em patrimônio e não pudesse ter um valor simbólico também estava fora do Direito." (MARÉS, 2003, p. 38).

Logo, detecta-se que a realidade não possível de se ignorar acerca das peculiaridades existentes no "bem terra" culminou nas buscas pela compatibilização de sua consideração como propriedade absoluta e individual sem que isso gerasse "transtornos" para as classes dominantes.

Nesse sentido, com o escopo de que a distribuição de terras – cuja reivindicação não é possível silenciar – fez com que o Estado brasileiro buscasse realizar a redistribuição/redemocratização de terras nos marcos do capital e em âmbito estatal. Assim, estabeleceu-se a existência da reforma agrária, levada a efeito pela já referida desapropriação agrária.

A reforma agrária é conceituada no art. 1°, § 1°, do Estatuto da Terra, como o "conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade". Contudo, é interessante complementar tal definição

com um conceito doutrinário mais enriquecido, de Raymundo Laranjeira, que entende a referida reforma como:

> Um processo pelo qual o Estado modifica os direitos sobre a propriedade e a posse dos bens agrícolas, a partir da transformação fundiária e da reformulação das medidas de assistência em todo o país, com vista a obter maior oferta de gêneros e a eliminar as desigualdades sociais no campo. (LARANJEIRA, 1984, p. 28)

A pretensão, em tese, é que a reforma agrária seja transitória, uma vez que se pensou para o Estado brasileiro em uma execução gradual, para aos poucos extinguir os latifúndios e minifúndios.

Outrossim, depende de uma Política Agrícola eficiente, já que a reforma agrária não se esgota com a mera distribuição de terras, sendo necessário que se dê aos seus beneficiários condições mínimas para o desenvolvimento de suas atividades (MARQUES, 2015, p. 132).

De acordo com o art. 16 do Estatuto da Terra, a reforma agrária deve visar estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, para que possa promover justiça social e progresso, bem como o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país. Nota-se que há a presença de uma política governamental voltada para maior produtividade.

Busca-se o equilíbrio, uma vez que, no art. 5º, a CF/1988 garante a propriedade como direito inerente à condição humana, e no art. 184 a condiciona ao cumprimento da função social, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária. Ora, as desigualdades sociais, principalmente quanto à terra, são fatores decisivos na contribuição da pobreza rural e, nesse sentido, leciona Cristiane Lisita:

> A propriedade, já na Constituição Imperial, era um bem garantido a todos. No entanto, apesar das Declarações universais, como a de São José da Costa Rica (1969), do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, da ONU (16/12/1966), e da Declaração dos Direitos Humanos, a propriedade continua restrita a uma minoria privilegiada. (LISITA, 2004, p. 86)

Conforme o art. 187, § 2º, da CF/1988 "serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.". Tal compatibilização deve ir para além da redistribuição de terras, porquanto devem ser observadas, também, as relações econômicas e sociais. O governo deve adotar outras medidas para que o beneficiário de reforma agrária saiba como trabalhar e tenha condições de adquirir implementos e insumos agrícolas a preços acessíveis (LISITA, 2004, p. 133).

Ainda que nos marcos do capital, atualmente, o que se possui para buscar a promoção da distribuição justa de terras é a reforma agrária por meio da desapropriação, apesar das vicissitudes existentes. "Infelizmente estão sendo nos detalhes formais do procedimento administrativos que a reforma agrária está sendo sufocada e a Constituição Federal descumprida" (MARÉS, 2006, p. 71).

À luz de tal percepções, reflete-se sobre o fato de que considerar a desapropriação uma sanção a alguém que teria um direito intocável – qual seja, a propriedade – somente atravanca a mencionada jornada pela justiça social no que toca à terra.

Justamente por isso, exsurge a relevância do resgate de um conteúdo mínimo de propriedade, em que ela é fracionável e se admite mais de um proprietário legítimo, o que inexiste, nas palavras de Paolo Grossi, em:

> [...] culturas jurídicas rigorosamente individualistas, por exemplo na romano-clássica e na burguesa-moderna, porque aqui a propriedade construída sobre o sujeito é tão caracterizada pelas suas fundações ético-políticas a ponto de não ter nada a compartilhar. (GROSSI, 2006, p. 56)

O conceito de propriedade moderna expõe como natural uma aderência da propriedade ao sujeito em que ela se torna una e indivisível, como o próprio sujeito, uma síntese de virtude, capacidade e poderes, tornando-se "somente o sujeito em ação, o sujeito à conquista do mundo. Idealmente as barreiras entre mim e meu caem" (GROSSI, 2006, p. 82).

Por conseguinte, é imprescindível que, precipuamente, os juristas analisem historicamente as propriedades de uma dúplice consciência, porque as propriedades não serão nem poderão ser jamais criaturas de uma dimensão simplisticamente inseríveis em compartimentos pré-fabricados (GROSSI, 2006, p. 20).

Há extrema relevância em tal atividade, vale dizer, na aquisição de plena consciência da historicidade e relatividade do ideal jurídico, capaz de aclarar que:

> [...] aquilo que nos aparece como natural, ou seja, como conexo à natureza mesma do direito, é apenas fruto de uma transformação que este sofreu em um tempo histórico e em um espaço geográfico bem delimitados [...] Aquilo que pode nos parecer natural é todavia historicamente relativo; como se dizia mais acima, é nada mais do que o resultado de uma sagaz estratégia da classe burguesa, cônscia da relevância do direito para um exercício completo de poder e resolvida a controlá-lo. (GROSSI, 2006, p. 91-92)

Aliás, nesse sentido aponta Leandro Paulsen, ao tratar acerca do que seria necessário para que a política pública de reforma agrária lograsse êxito:

> Dentre as razões que podem ser consideradas para o sucesso de uma política de reforma agrária, há que se enumerar, necessariamente, a superação da concepção individualista do direito subjetivo de propriedade; este deve ser visualizado como verdadeiro direito-função, instituidor de nova dinâmica nas relações sociais entre seus titulares e a sociedade.
>
> Daí a atenção na aplicação de todas as normas infraconstitucionais acerca da propriedade, bem como das conexões presentes no texto constitucional em torno da matéria. Superar eventuais descompassos, conferindo autêntica efetividade à Carta Magna, é o que exige de todos os poderes do Estado, bem como à sociedade civil. Tarefa de responsabilidade precípua do Poder Judiciário, no exercício de sua missão constitucional de velar pelo sistema jurídico.
>
> O distanciamento dessa realidade é verdadeiro risco para a própria função do Direito na vida em sociedade. [...] Aqui, a defesa da Constituição e de sua função normativa, à semelhança da livre iniciativa e da valorização do trabalho, possui duplo relevo: poder-dever de agir na realidade, aberto à multiplicidade de escolhas e caminhos jurídicos perante os problemas, e faculdade de resistir a qualquer ação tendente a minar o caráter prospectivo do texto constitucional. (PAULSEN, 1997, p. 48-49)

Por tudo quanto exposto, emerge a imprescindibilidade de se apontar a necessidade de reflexões voltadas à construção de pensamentos jurídicos que sopesem todos os direitos e princípios que se encontram engendrados no contexto da luta pela terra.

## 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho foram abordadas duas temáticas correlacionadas: qual a concepção hegemônica, no âmbito jurídico, acerca da desapropriação agrária, e qual a correlação disso com o local que o direito à propriedade ocupa na mentalidade dominante.

Nesse sentido, efetuou-se um levantamento acerca do instituto da desapropriação agrária, qual o tratamento constitucional e legislativo a ela destinado, se ela seria uma sanção ao latifundiário, quais os pontos de vista e as estratégias adotadas, bem como sua relevância para que a política pública de reforma agrária alcance seus objetivos, já que, a problemática da concentração de terras ainda é uma questão patente no Brasil.

Nessa perspectiva, identificou-se a existência de incongruências na perspectiva dominante, eis que, via de regra, considera-se a desapropriação agrária uma punição para aquele que descumpre a função social da propriedade. Contudo, se a pessoa que infringiu um preceito constitucional é indenizada de modo justo e prévio, contando,

ainda, com correção monetária, torna-se um tanto quanto paradoxal considerar como uma sanção que seja, de fato, efetiva.

À vista disso, é possível extrair dessa percepção que ainda se privilegia o conceito de propriedade privada em detrimento da justiça social e da distribuição de terras, em que pese a excentricidade inerente à terra, ainda que considerada como um bem econômico e, sendo que justamente em virtude de tal peculiaridade há a função social a ser obedecida com relação à propriedade *lato sensu* e, de modo mais específico com relação à propriedade da terra.

Constatou-se, portanto, que a finalidade engendrada na desapropriação agrária não contempla suficientemente o escopo que nela deve estar presente. Ainda que nos marcos do capital, a reforma agrária e os marcos legislativos disciplinam a luta pela terra.

Se em todos os institutos previstos para a promoção da reforma agrária há o citado privilégio e proteção à propriedade privada, não há como desconsiderar as implicações decorrentes de tais ideologias para que se alcance a redistribuição de terras no Brasil.

É possível notar a preterição de conceitos outros que abarquem outras concepções de propriedade que não a individual e absoluta, bem como a ausência de direcionamento das ações em prol da coletividade e da justiça social pelas classes dominantes e pelo Poder Público.

Percebe-se, ainda, que não há como existir uma solução pronta para o entrave, porquanto, como já mencionado, os marcos legislativos apontam para esse intenso protecionismo à propriedade privada da terra, ainda que flagrantemente descumprida sua função social.

Portanto, evidenciar tal situação proporciona a possibilidade de reflexões acerca da necessidade da desconstituição do pensamento jurídico predominante, que, na maioria das vezes, com um olhar enviesado, já compreende a desapropriação agrária como uma sanção para o proprietário, desconsiderando, por completo, tudo quanto está inserido no contexto da terra em si, que vai além de um mero bem econômico.

Provocar os pensamentos sob novas perspectivas, sem sombra de dúvidas, pode culminar em resultados positivos para uma reforma agrária mais efetiva e, também oportunizar discussões acerca dos melhores meios para proporcionar o acesso à terra para todos que dela necessitam.

## REFERÊNCIAS

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos de Direito Agrário.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: *http://www.planal to.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm*. Acesso em: jul. 2018.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm*. Acesso em: jul. 2018.

COMPARATO, Fabio Konder. Função da propriedade dos bens de produção. **RDM 63**, São Paulo, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Reforma Agrária**: Compromisso de todos. Disponível em: *http://www.incra. gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoesoutraspublicacoescompromisso_de_todos_-_governo_fernando_henrique_cardoso.pdf*. Acesso em: jul. 2018.

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito Agrário**. São Paulo: LTr, 1984.

LISITA, Cristiane. **Fundamentos da propriedade rural**: conflitos agrários e justiça social. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

_____. Desapropriação Sanção por descumprimento da função social? **Revista de Direito Agrário**, MDA, Incra, Nead, ABDA, ano 19, nº 18, 2006, p. 65-76. Disponível em: *https://www.abda.com.br/revista18/pdf/artigos/Desapropria%C3%A77% C3%A3o.pdf*. Acesso em: jun. 2018.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **O Brasil desconcentrando terras**: Índice de GINI. 2001. Disponível em: *http://www.incra.gov.br/media/servicos.publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Indice%20de%20Gini%20%20O%20Brasil%20Desconcentrando%20Terras.pdf*. Acesso em: jun. 2018.

PAULSEN, Leandro (org.). **Desapropriação e Reforma Agrária**: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 1997.

POLANYL, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Capus-Elsevier, 2000.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no Direito Agrário**. São Paulo: Atlas, 1992.

WHITAKER, Firmino. **Desapropriação**. São Paulo: Atlas, 1946.

# REFORMA AGRÁRIA E CONCEITOS CONSTI-TUCIONAIS

# Reforma Agrária como Objetivo Fundamental Constitucional de Redução de Desigualdades Sociais

*Leandro Mitidieri*[1]

**Resumo:** O presente artigo parte da premissa de que a desigualdade social brasileira se explica também pela concentração de terras. Uma vez que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais e regionais, nos termos expressos do art. 3º da Constituição, a reforma agrária consubstancia-se em uma política voltada ao alcance desse objetivo. Assim, não é uma opção de governo, mas uma imposição da Carta Magna, devendo operar sobre as terras que não cumprem sua função social.

**Palavras-chave:** Desigualdade social. Concentração de terras. Reforma Agrária. Objetivo fundamental. República Federativa. Constituição.

**Abstract:** This article assumes that Brazilian social inequality is also explained by land concentration. Since it is a fundamental objective of the Republic Federative of Brazil to reduce social and regional inequalities, pursuant to art. 3 of the Constitution, land reform is embodied in a policy aimed at achieving this goal. Thus, it is not an option of government, but an imposition of the Magna Carta, and must operate on lands that do not fulfill their social function.

**Keywords:** Social Inequality. Land concentration. Land reform. Fundamental objective. Federative Republic. Constitution.

## 1 INTRODUÇÃO

A história agrária brasileira deve ser entendida por meio dos seus personagens: índios, quilombolas, posseiros, pequenos proprietários, latifundiários etc. O desmantelamento da estrutura administrativa federal voltada à regularização fundiária – incluindo a regularização de terras de povos tradicionais e reforma agrária – veio acompanhado de um discurso de eleição de "inimigos da nação", dentre eles alguns desses personagens: os trabalhadores sem-terra, os povos tradicionais e os defensores do meio ambiente.

Tal técnica é amiúde eficaz. Hanna Arendt desenvolveu o conceito do chamado "inimigo objetivo", ou seja, o indivíduo ou grupo temporariamente apontado como

1. Procurador da República, ex-professor da UFF, integrante do Grupo de Trabalho Quilombos do MPF, ex-chefe da Procuradoria do Incra no Rio de Janeiro, mestre em Direito Constitucional pela UFF e especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Pisa.

"culpado" por uma ideologia totalitária[2]. Não são inimigos por conta dos seus eventuais atos, mas pelo que são. Richard Hofstadter, que na década de 1960 escreveu sobre o "estilo paranoico na política americana", acrescenta que a esse inimigo em geral são atribuídos alguns poderes especiais, como o de controle da mídia ou o de acesso a recursos ilimitados, o que lembra muito as teorias conspiratórias sempre envolvendo as ONGs internacionais nas questões indígena e ambiental[3].

Assim como trabalhadores sem-terra se tornaram 'inimigos da nação", a reforma agrária se tornou quase que uma política proscrita. Depois de seu surgimento tardio no Brasil, somente na década de 60 do século XIX, e de sua implementação sempre falha durante todas essas décadas, chega-se ao atual momento em que tal política é praticamente abandonada.

Ocorre que algumas políticas foram alçadas ao âmbito constitucional. É o caso da *Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*, consoante o Capítulo III do Título VII da Constituição da República. Determina o art. 184 que

> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Como se não bastasse, constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais e regionais, nos termos expressos do art. 3º da Constituição. Como se pretende demonstrar no presente trabalho, a reforma agrária é uma política essencialmente voltada à redução de desigualdades sociais.

Assim, uma vez devidamente caracterizada como política voltada à redução de desigualdades, em conjugação com seu status constitucional, a tese a ser examinada aqui é a de que a política de reforma agrária não poderia ser enxergada como uma opção ideológica dos eventuais governantes do país.

## 2 DESIGUALDADE SOCIAL

Falar de desigualdade é falar de justiça social. John Rawls entendia que a justiça seria extraída de um acordo hipotético em que todos estariam em uma posição original

2. ARENDT, Hanna. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 474.
3. HOFSTADTER, Richard. **The paranoid style in american politics and other essays**. First Harvard University Press Paperback Edition, 1996, p. 26.

de equidade. Sob esse "véu de ignorância", [4] em que as pessoas não saberiam as posições que ocupariam na sociedade, elas definiriam o que é justo. Dessa posição original de equidade, emergiriam dois princípios de justiça: definição das mesmas liberdades básicas para todos os cidadãos e permissão apenas de desigualdades sociais e econômicas que, de alguma forma, beneficiassem os menos favorecidos. Ele acreditava que todos concordariam com o princípio que fundamentaria alguma forma de redistribuição[5].

Enquanto Rawls via a justiça social associada com o acesso a bens primários, ou seja, coisas que um homem racional supostamente queira, não importando o que mais ele quiser, Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, propôs que deveríamos focar nas "capacidades" ou "*capabilities*", no sentido de oportunidades abertas para pessoas segundo seus propósitos, ou seja, do que os bens podem fazer pelas pessoas em situações particulares. Trata-se não apenas dos resultados, mas também da diversidade de oportunidades, que Sen considera essencial à liberdade pessoal. Daí o título de seu livro: *Desenvolvimento como liberdade*[6].

A ideia de "*capabilities*" ampliou as dimensões de análise do desempenho social e econômico, influenciando notadamente o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano, criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, em 1990. O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o produto interno bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH parte de um conceito simples: o desenvolvimento significa alargar as escolhas humanas atribuindo maior destaque à riqueza das vidas humanas, e não, de forma redutora, à riqueza das economias[7].

O Brasil tem o 75º Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo, nos termos do relatório de 2015 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. No IDH Ajustado à Desigualdade (Idhad), o Brasil perde 20 posições. Isso porque é o 56º

---

4. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 33: "Melhor seria que a ideia principal fosse que os princípios de justiça para a estrutura básica da sociedade são o objeto do acordo original. Estes princípios são os que as pessoas livres e racionais, reunidas pelos mesmos interesses, adotariam inicialmente quando todos estivessem numa posição de igualdade, para definir os termos fundamentais da associação que estariam fazendo. Estes princípios irão regular todos os futuros entendimentos; iriam especificar os gêneros de cooperação social que poderiam vir a ser incluídos no governo, assim como determinariam as formas de governo. A esta maneira de ver os princípios de justiça chamaremos de justiça como equidade", como já citado anteriormente.
5. SANDEL, Michael J. **Justiça – o que é fazer a coisa certa.** Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 48 e 64-65.
6. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 32.
7. Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB *per capita*, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf. Acesso em: 30 jan. 2016.

país mais desigual do mundo, dentre 133 avaliados (78º lugar no *ranking* da igualdade). Em 2011, quando o país chegava à 6ª maior economia do mundo, ainda ostentava o 85º IDH, mostrando o quanto o crescimento do PIB ocorria dentro de um modelo que não mitigava o principal problema do país. A renda *per capita* brasileira é a 75ª do mundo e a expectativa de vida é a 78ª. O que parece mais "puxar" o Brasil para baixo nos *rankings* mundiais seria a "média de anos de escolaridade", em que a brasileira estava em 97º lugar em 2010[8]. A distribuição de renda também "puxa" o país para baixo, pois, enquanto seu IDH é o 75º, sua distribuição de renda é a 78ª, como já mencionado. Note-se que isso é após grande melhora, uma vez que o Brasil já chegou a ter a pior distribuição de renda da América Latina, em 1990, e a 4ª pior do mundo, em 2001[9].

## 3 CONCENTRAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Falar da desigualdade social é falar da questão social e fundiária do Brasil, sendo que a concentração de renda perpassa a concentração de terras. Mesmo recentemente, verificou-se um aumento da concentração de terras em grandes propriedades privadas de pelo menos 2,5%. Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) revelam que, entre 2010 e 2014, seis milhões de hectares passaram para as mãos dos grandes proprietários — quase três vezes o estado de Sergipe[10].

A América Latina é a região com maior concentração de terra no mundo, sendo a concentração no Brasil a quinta maior da região, tudo segundo estudo da Oxfam tendo como base dados da FAO e de censos nacionais. Essas poucas propriedades concentradoras de terra são dedicadas ao cultivo de soja, eucalipto e cana-de-açúcar para exportação, em detrimento dos alimentos do consumo interno, dos quais 70% vêm da agricultura familiar, segundo dados do IBGE.

A concentração de terras e a injustiça agrária brasileiras datam de muito cedo, mas há um episódio marcante, que foi o protagonizado pela Lei nº 601/1850 – Lei de Terras. A lei teve pouca consequência prática, na parte em que pretendia regularizar as terras, inspirada no plano de colonização da Austrália. Mas foi eficaz em reter nas terras com vínculos de trabalho os escravos libertos, impedindo sua dispersão pelo território nacional e o acesso à pequena propriedade[11]. Aliás, isso tem ligação com o fato mais determinante para a nossa desigualdade: o de o Brasil ter sido o último a abolir a escravatura, em 1888.

---

8. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_pt.pdf. Acesso em: 30 jan. 2016.
9. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1107200122.htm. Acesso em: 9 jan. 2017.
10. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2013-nov-20/brasil-concretizar-direitos-comunidades-quilombolas-forma-eficaz. Acesso em: 30 jan. 2016.
11. GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista de História da USP**, n. 120, ano 1989. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599. Acesso em: 30 jan. 2016.

A partir de Gilberto Freyre[12] e Sérgio Buarque de Holanda[13], as explicações para a discrepância entre Brasil e outros países não faltam, mas analisar a questão da terra é crucial. Há teses sedutoras de que o Brasil seria, como outros países subdesenvolvidos, prisioneiro da geografia – essa é a tônica e o título eloquente do *best-seller* de Tim Marshall[14]. O próprio Viana Moog já mencionava a questão geográfica, mas sua obra se notabilizou pela tese clássica da diferença entre o pioneiro americano colonizador, com ânimo de desenvolver a nova terra, e o bandeirante brasileiro conquistador, com ânimo de explorar[15]. Mas a condição do tal pioneiro americano é explicada pela busca de terra, pois ele chega à América expulso das terras inglesas em decorrência dos cercamentos.

E, nessa questão da terra, Brasil e EUA trilharam caminhos distintos. Enquanto nossa Lei de Terras de 1850 engenhosamente obstaculizava novas aquisições de terras, principalmente por negros na iminência de serem libertos, nos EUA, Abraham Lincoln dava início a uma reforma agrária que resultaria na distribuição de 270 milhões de acres (sim, reforma agrária nos EUA, que inclusive supera em muito os cerca de 15 milhões de acres da reforma agrária cubana, iniciada em 1959).

**Lei de Terras x Homestead Act.** Não se pode subestimar o impacto do Homestead Act de Lincoln, uma lei federal que entregava um quarto de um distrito ainda não desenvolvido no Oeste para qualquer família ou indivíduo maior de 21 anos disposto a migrar para a região. Lá, assim como aqui, uma aristocracia proprietária de terras não estava disposta a abrir mão de seus privilégios e a lei foi resultado de anos de embates e projetos de lei fracassados. Até que, em 1862, sem o voto contrário sulista, em decorrência da Guerra Civil, o Homestead Act perseverou.

Richard Edwards argumenta que a apropriação de terras criou muitas fazendas individuais ocupadas por "reais colonos". A lei provavelmente teria sido mais progressista e igualitária em seus desembolsos de terra do que outros métodos de distribuição pública de terras. Pela primeira vez permitiu-se a grupos geralmente excluídos, incluindo mulheres e negros, compartilhar dos benefícios[16].

Quando Abraham Lincoln assinou o Homestead Act de 1862, encerrou uma longa luta de defensores da terra livre, da distribuição de terras gratuitas aos colonos. O processo pelo qual colonos simplesmente se instalavam em terras públicas, iniciavam seu cultivo e eram autorizados a comprar suas terras já havia sido previsto em uma série

12. FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. Rio de Janeiro: Record, 1990, *passim*.
13. BUARQUE, Sérgio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 106-107.
14. MARSHALL, Tim. **Prisioneiros da geografia**: *10 mapas que explicam tudo que você precisa saber sobre política global*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, *passim*.
15. MOOG, Clodomir Viana. **Bandeirantes e Pioneiros:** paralelo entre duas culturas. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1954, *passim*.
16. EDWARDS, Richard. Changing perceptions of homesteading as a policy of public domain disposal. **Great Plains Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 181, 2009. Disponível em: http://digitalcommons.unl.edu/greatplainsquarterly/1229. Acesso em: 19 ago. 2019.

de leis cada vez mais permissivas aprovadas no período pré-guerra. Mas era sempre exigida a compra.

O Homestead Act foi diferente: permitia que qualquer pessoa registrasse uma reivindicação, se atendidas algumas exigências. Não continha restrição racial ou em relação a estrangeiros, desde que manifestassem o interesse em se tornarem cidadãos.

Assim, a lei abrangeu trinta estados, embora principalmente a atenção domiciliar estivesse centrada nos estados ao norte do Texas e a oeste do rio Mississipi. Em algumas regiões, a apropriação de terras desempenhou um papel muito grande na distribuição de terras. Em Nebraska, por exemplo, 45% das terras do estado foram registradas por proprietários rurais; em Dakota do Norte e Dakota do Sul, 41%; em Montana e Oklahoma, 34%; no Colorado, 33%[17].

Houve a transferência de terras públicas para os mercados locais, produzindo vários efeitos benéficos. Havia muita terra disponível para venda nacionalmente, mas os mercados locais de terra tendiam a ser muito mais escassos. Com a lei, a terra ficou então disponível para compra por pequenos e médios agricultores[18].

Já no Brasil, nossos barões e bacharéis foram mais competentes em manter o modelo de *Casa Grande e Senzala*, em que a propriedade da terra representava o poder político (direito de votar). Talvez nesse ponto uma das aristocracias mais competentes do mundo, já que o Brasil é um dos vinte países com pior distribuição de renda familiar pelo índice Gini, como já mencionado.

Um escorço histórico mostra que a partir de 1500 as terras brasileiras passaram ao domínio público do Reino de Portugal. A gênese da propriedade privada no país começa com a constituição das capitanias hereditárias e concessões de sesmarias. Aliado à política adotada de transferência de propriedade do domínio público para o privado, o período Sesmarial (1530 a 1850) caracterizou-se pela concessão de grandes extensões de terras aos pleiteadores de propriedades no novo território de colonização português.

Explica Ligia Osório Silva que, quando se concedia uma capitania a determinado donatário, ele possuía o direito sobre a posse da terra, mas não a propriedade, que se mantinha sobre o domínio da Coroa portuguesa. Os donatários poderiam conceder sesmarias a benfeitores, que passavam a desfrutar de direitos exploratórios e produtivos nas terras recebidas. O intuito da metrópole era a ocupação do território e exploração com fins econômicos, havendo a pena de perda do domínio das terras por descumprimento dessas condições. Mas na prática o processo de concessões de terras era amplamente privilegiado[19].

17. *Ibid.*, p. 183.
18. *Ibid.*, p. 198.
19. SILVA, Ligia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

Entre a derrubada do regime sesmarial e a instituição de uma nova lei houve um período conhecido como "Império de posses" ou "fase áurea do posseiro", pois não havendo nenhum tipo de normatização e regulamentação de terras, a posse tornou-se a única forma de aquisição de terras. Nesse período aumenta-se paulatinamente o número de posseiros, de grandes propriedades e também é marcada a formação das oligarquias rurais no Brasil. Por outro lado, essas posses não poderiam, conforme o cumprimento da norma vigente, ser legalizadas.

Em um primeiro momento, o posseiro, na figura do pequeno lavrador, surgia como uma grande ameaça ao regime de sesmaria. Todavia, ao longo dos anos, este passou a se figurar no grande fazendeiro, fazendo assim com que muitos sesmeiros assumissem o papel de posseiros[20].

Para alteração desse quadro, surgiram propostas como a de José de Bonifácio: um projeto de intervenção pública na distribuição de terras que, portanto, limitava o poder dos senhores e possuidores de terras, que estariam submetidos aos interesses mais gerais da coroa. O intuito era beneficiar os europeus pobres, os índios, os mulatos e os negros forros. Outro projeto, o do Padre Diogo Feijó, pretendia democratizar o acesso à terra e também lidar com a questão da defesa do direito de propriedade, minimizando os efeitos da concentração fundiária. Feijó pretendia legitimar as posses dos sesmeiros que as detivessem por período superior a dez anos e estas não apresentassem contradição com a apresentação do título. Havia o dever de venda, caso não houvesse o cultivo dentro de um prazo de cinco anos. O parcelamento das terras basear-se-ia na unidade familiar, beneficiando todos os cidadãos emancipados[21].

Após esse vácuo legislativo e a fim de buscar novas soluções para os problemas fundiários do Império brasileiro, promulga-se, em 18 de setembro de 1850, a Lei nº 601, também conhecida como Lei de Terras. Previa a delimitação da propriedade no Brasil e a forma de concessão de novas propriedades a partir dessa data. Por um lado, a lei previa a legitimação das sesmarias concedidas que não haviam caído em comisso, a legitimação de outras posses (ocorridas essencialmente no período compreendido entre 1822 e 1850) e a demarcação das terras devolutas. Por outro lado, foi uma forma de se estimular a entrada de imigrantes no Brasil, já que previa o fim do trabalho escravo, sendo necessária a transição para o trabalho livre.

Essa transição seria financiada pela venda de terras devolutas da Coroa. No período colonial, o termo "terra devoluta" era empregado para designar a terra cujo concessionário não cumpria as condições impostas para sua utilização, o que ocasionava

20. CAVALCANTE, José Luiz. **A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra**, p. 2. Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf. Acesso em: 19 ago. 2019.
21. *Ibid.*, p. 198.

a sua devolução para quem a concedeu: a Coroa. Com tempo, esse termo passou a ter o significado de vago[22].

Previu a Lei de Terras:

> Art. 1º Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra.
>
> [...]
>
> Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.
>
> [...]
>
> Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.
>
> Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:
>
> § 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.
>
> § 2º As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bem feitorias."

Vale a reflexão de que, na vigência do trabalho escravo, a terra era praticamente destituída de valor. Pequenas indenizações eram oferecidas a posseiros encravados no

22. FILHO, José Luiz Alcantara; FONTES, Rosa Maria Olivera. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, v. 4, n. 7, p. 64-66, jul./dez. 2009. Disponível em: http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/ESTRUTURA-FUNDI%C3%81RIA-ze-luispara-pdf.pdf. Acesso em: 19 ago. 2019.

interior das sesmarias, para pagamento de seus roçados e não da terra. A ocupação da terra se dava pelo pequeno lavrador que ocupava terras presumivelmente devolutas ou pelo senhor de escravos e grande fazendeiro que, por via legal, obtivera cartas de sesmarias, mesmo em áreas onde já existiam posseiros. A carta de sesmaria tinha precedência sobre a mera posse, razão pela qual o sesmeiro comprava a roça do ocupante, o expulsava ou o incorporava como agregado de suas terras[23].

O capital que antes era pago aos traficantes de escravos passou a ser pago às companhias imobiliárias e aos grileiros que, com base em documentos falsos, depois de 1854, apossaram-se de extensas áreas devolutas ou ocupadas por posseiros, revendendo-as a novos e potenciais fazendeiros[24].

Com efeito, o regime anterior à Lei de Terras favorecia os grandes proprietários, como bem aponta Márcia Motta[25]. Mas, a partir da Lei de Terras, com a transição da terra para bem de mercado, os grandes proprietários souberam manejar o sistema de modo que a situação de concentração não mudou.

## 4 OBJETIVO FUNDAMENTAL CONSTITUCIONAL DA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL

O objetivo fundamental da redução da desigualdade social tem natureza jurídica própria e é norma jurídica com força normativa. Positivado na Constituição, como norma, tem o condão de tornar antijurídica a situação brasileira de extrema desigualdade, de determinar e vincular políticas públicas, exigindo, sim, a consecução das políticas desconcentradoras de renda já previstas no ordenamento jurídico.

Dispõe a Constituição da República de 1988:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
>
> II – garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
>
> IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

---

23. MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra.** São Paulo: Hucitec, 1986, p. 39-40.
24. *Ibid.*, p. 51.
25. MOTTA, Márcia. Posseiros no oitocentos e a construção do mito invasor no Brasil (1822- 1850). *In:* ZARTH, Paulo; MOTTA, Márcia. **Formas de resistência camponesa**: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história. São Paulo: Editora da UNESP, 2008, p. 100.

Assinala José Afonso da Silva que:

> É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizara democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar a prática a dignidade da pessoa humana.[26]

A Constituição italiana de 1948, primeira do pós-guerra, contém em seu art. 3º uma espécie de "objetivo":

> Art. 3º Constitui obrigação da República suprimir os obstáculos de ordem econômica e social que, limitando de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do país.

Mas a enunciação de objetivos parece ter seguido o modelo da Constituição da República Portuguesa de 1976, posterior à Revolução dos Cravos que derrubou o "Estado Novo" português. No seu art. 9º prevê:

> Art. 9º São tarefas fundamentais do Estado: [...] c) Socializar os meios de produção e a riqueza, através de formas adequadas às características do presente período histórico, criar as condições que permitam promover o bem estar e a qualidade de vida do povo, especialmente das classes trabalhadoras, e abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem.

Diante da definição pela Constituição brasileira de princípios fundamentais, como os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa, do estabelecimento dos objetivos fundamentais e do enunciado, em capítulo próprio, dos direitos sociais, Paulo Bonavides conclui que:

> Como se vê, o novo texto constitucional imprime uma latitude sem precedentes nos direitos sociais básicos, dotados agora de uma substância nunca conhecida nas Constituições anteriores, a partir da de 1934.
>
> Formam esses direitos a espinha dorsal do Estado social brasileiro na última versão que lhe é dada por uma constituinte republicana.[27]

26. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 107.
27. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2007, p. 374.

**Princípio da igualdade.** O princípio da igualdade é o centro medular do Estado social e dos direitos que advêm de sua implementação. Além da primeira dimensão da liberdade do indivíduo em relação ao Estado-inimigo, a segunda dimensão[28] é a igualdade entre esses indivíduos, a ser garantida pelo Estado-amigo. Mas não basta a igualdade formal, no sentido de que todos são iguais perante a lei. Há de se perquirir a igualdade material, no sentido de tratar desigualmente os desiguais, em determinadas hipóteses, como já enunciava Aristóteles há cerca de quatro séculos antes de Cristo[29].

Daí se extrai a ideia de que não se trata de gerações, em que uma sucede a outra, mas de dimensões, em que uma convive com a outra. A proteção da liberdade do indivíduo em face do Estado não deixa de ser imprescindível com o advento de um Estado social preocupado com a igualdade entre indivíduos. Assim como o tratamento indistinto de indivíduos diferentes perante a lei deve subsistir (o direito penal deve tratar indistintamente ricos e pobres), paralelamente a hipóteses de tratamento distinto em razão de desigualdades (previsão de cotas nas universidades públicas)[30].

Assinala Bonavides, que "O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática", posicionando-se na controvérsia de juristas sociólogos alemães acerca do princípio da igualdade representar ou não uma obrigação estatal de criar essa igualdade na sociedade[31]. Para Peter Pernthaler, o Estado se obriga mediante intervenções na ordem social a remover as mais profundas e perturbadoras injustiças sociais[32].

**Eficácia do objetivo fundamental da redução da desigualdade.** Elogiável a previsão de objetivos fundamentais tão nobres, de modo a consagrar o Estado social brasileiro. Mas há que se perquirir sua efetividade ou, em outras palavras, para que serve tal dispositivo.

Em termos de efetividade do objetivo fundamental da redução da desigualdade, impõe-se começar pela perquirição se se trata de um princípio ou de uma regra. À luz da já muito difundida distinção realizada por Alexy de princípios – *mandados de otimização*, que podem ser satisfeitos em graus variados de acordo com as possibilidades fáticas e também jurídicas – e de regras – *determinações*, sempre satisfeitas ou não satisfeitas ("tudo ou nada"), é importante a constatação de que ambos são normas, sendo a distinção qualitativa, e não de grau[33].

28. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997, v. 1., p 390.
29. ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco.** Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2006, p. 109.
30. Adota-se aqui a ideia de "diferença" como algo a ser respeitado e "desigualdade" como algo a ser corrigido. Mas registre-se que cabe o inverso: o respeito à "diferença" pode exigir tratamento legal distinto (dispensa do serviço militar por motivo religioso) e a correção da "desigualdade", tratamento legal indistinto (os pobres gozarem das mesmas garantias processuais penais do ricos acompanhados de advogado).
31. BONAVIDES, *op. cit.*, p. 378.
32. PERNTHALER, 1965, p. 71 *apud* BONAVIDES, *op. cit.*, p. 379.
33. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 90-91.

No caso de princípios e regras constitucionais, a questão evoca o problema da força normativa da Constituição. Ferdinand Lassale, em conferência de 1863, de forma muito realista e com aguçado olhar sociológico e científico político, afirmou que "De nada servirá o que se escrever numa folha de papel, se não se justifica pelos fatos reais e efetivos do poder". Nesse sentido, exemplificava episódios na Prússia em que uma nova Constituição não havia perseverado por não terem sido alterados os antigos fatores reais de poder[34]. Konrad Hesse, em uma aula inaugural, em 1959, não exatamente desconsiderando os postulados de Lassale, pondera que, no embate entre os fatores reais de poder e a Constituição, há pressupostos realizáveis que podem assegurar sua força normativa. Suas normas são força ativa e também pesam no embate entre as forças sociais em jogo (condicionamento recíproco entre Constituição jurídica e realidade político-social), se há na consciência dos atores, além da vontade de poder, vontade de Constituição. A força normativa da Constituição seria uma força própria, ordenadora e conformadora da vida do Estado[35].

Mas até que ponto poderia a Constituição conformar o Estado é o cerne da contraposição entre a ideia de Constituição garantia – simples instrumento de governo, definidor de competências e regulador de procedimentos – e Constituição dirigente – que determina tarefas, estabelece programas e define fins para o Estado e para a sociedade[36]. Na segunda concepção, a da constituição dirigente, essas tarefas, programas e fins viriam veiculados por meio do que se chamou de normas programáticas. Assim, uma questão implica a outra, na medida em que a possibilidade de a Constituição impor aos órgãos de direção política tarefas, programas e fins reside na eficácia ou não das normas programáticas.

José Afonso da Silva parte da velha premissa de que não há norma alguma destituída de eficácia, admitindo, todavia, que a eficácia de certas normas constitucionais pode depender de algum ato normativo[37]. O autor passou a não mais usar o termo "norma programática", por se tratar, segundo ele, de termo comprometido "com teorias ultrapassadas que viam na Constituição normas sem valor jurídico que davam aquela

34. LASSALE, Ferdinand. **A Essência da constituição.** 9. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2015, p. 41-43.
35. HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição.** Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 11, 13, 15 e 19.
36. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Ed., 1994, p. 154-158. Registre-se a revisão de sua teoria em CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Rever ou romper com a constituição dirigente?** Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 7-17 (Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 4, n. 15). Quanto a essa revisão em favor de um constitucionalismo reflexivo, ou seja, que absorva as mudanças e inovações da sociedade, critica BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, ano 36, n. 142, abr./jun., 1999: "Ou seja, critica-se a 'utópica' pretensão do Estado e da Constituição de quererem regular a vida social mediante um programa de tarefas e objetivos a serem concretizados de acordo com as determinações constitucionais e, em seu lugar, propõe-se, não menos utopicamente, na nossa opinião, que os vários sistemas agirão coordenados pela idéia de 'responsabilidade social'." (p. 41).
37. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 81-82.

denominação."[38] Celso Antônio Bandeira de Mello entende que a Constituição, "quando dispõe sobre a realização da Justiça Social – mesmo nas regras chamadas programáticas –, está, na verdade, imperativamente, constituindo o Estado brasileiro no indeclinável dever jurídico de realizá-la."[39]

Já quanto aos efeitos práticos dessa reconhecida eficácia das normas programáticas, Luís Roberto Barroso elenca: a não recepção de atos normativos anteriores e a inconstitucionalidade dos posteriores incompatíveis, além do direito do indivíduo de judicialmente se opor a atos contrários às normas e de obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção apontados por estas normas programáticas[40]. No tocante aos efeitos das normas programáticas sobre a interpretação jurídica, Vezio Crisafulli fala de um efeito indireto sobre os princípios gerais de interpretação da legislação, cujo resultado deve ser estabelecido da forma mais conforme com as normas programáticas que o texto permita. Crisafulli também trata de outro efeito importante, que é o das omissões legislativas, a configurar um comportamento inconstitucional do Poder Legislativo, possibilitando a sanção dos legisladores e dos agentes públicos que não cumpram seu dever constitucional[41].

Assim, podem-se aclarar os efeitos da eficácia das normas programáticas nos seguintes termos:

- efeito de excluir normas incompatíveis;

- efeito de guiar a interpretação das normas;

- efeito de exigir o cumprimento do programa, tornando inconstitucional a omissão do legislador em criar os atos normativos necessários, assim como do administrador em não efetivar as políticas e direitos correlatos já previstos na Constituição e na lei.

É inegável que a Constituição da República de 1988 inaugura um Estado social de outro patamar no Brasil, consubstanciando-se em uma constituição dirigente, uma vez que impõe aos governantes a realização de políticas e de direitos econômicos e sociais. O objetivo fundamental de redução da desigualdade é uma norma e, à luz da força normativa da Constituição, ordena e conforma a realidade do Estado. Tem a eficácia de norma programática, excluindo normas incompatíveis, guiando a interpretação jurídica e exigindo seu cumprimento por meio da criação dos atos normativos necessários, assim como da efetivação das políticas e direitos correlatos já previstos na Constituição e na lei.

---

38. *Idem*. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 107.
39. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 57-58, p. 237, 1981.
40. BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas:** limites e possibilidades da constituição brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 117-118.
41. CRISAFULLI, Vezio. Efficacia delle norme costituzionali "programmatiche". **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, Milão, n. 1, p. 360-361; 369-370; 378, 1951.

**Efetividade da redução da desigualdade.** Assentada a eficácia do objetivo fundamental da redução da desigualdade, há uma questão distinta que é a da efetividade.

Aqui neste ponto da efetividade – talvez o mais sensível e importante tema –, é preciso registrar todos os ataques do liberalismo econômico à questão social no direito. Essa corrente de pensamento, com argumentos fundamentalmente político-ideológicos, entende que não poderia haver um Estado social, em que a Constituição dirigiria o Estado, subjugando o universo político do Executivo e Legislativo ao Judiciário. Não poderia haver a previsão de direitos sociais. Se previstos, estes não seriam fundamentais. Se admitidos como fundamentais, teriam um regime diferente, não gozando de todos os atributos dos direitos fundamentais clássicos. Dispositivos com cunho social, na mesma linha, não poderiam existir, não seriam tecnicamente normas ou, então, seriam meras normas programáticas sem eficácia cogente. Enfim, a ordem social não pode ser "planejada", teria que ser "espontânea"[42]. Os fundamentos são os mantras repetidos como verdades absolutas, em adoração e respeito a esse ser superior inexorável: o mercado. Note-se que, se admitidas essas teses, não só a questão da efetividade perde o sentido, mas todas as outras questões supracitadas, tornando inviável qualquer discussão "social" dentro do direito.

Mas e se o constituinte originário brasileiro, apesar de todos esses "alertas" dos liberais econômicos, optou, no âmbito de seu poder incondicionado e ilimitado, por consagrar um tardio, reforçado e inequívoco Estado social, por meio da Constituição da República de 1988[43]? A missão, então, dos operadores do direito é a efetivação das normas constitucionais.

Essa opção que a Constituição faz nada mais é do que se apresentar desembaraçadamente como "Constituição parcial", na expressão de Cass R. Sunstein. Como explica o autor, a neutralidade que se exige da Constituição, limitando-se a resguardar a liberdade do indivíduo frente ao Estado, na verdade visa a proteger o *status quo* das distribuições existentes. Ao adotar o *status quo* como neutralidade, a Constituição não está sendo imparcial, mas parcial:

> No direito constitucional contemporâneo, contudo, existe uma tendência persistente de tomar o *status quo* como uma linha geral para se distinguir entre

---

42. Um panorama de muitas das teorias liberais econômicas que fundamentam os ataques ao "social" no direito, de Robert Nozick a Friedrich August von Hayek, pode ser encontrado em BRANDÃO, Rodrigo. Entre a anarquia e o Estado do bem-estar social: aplicações do libertarianismo à filosofia constitucional. *In*: SARMENTO, Daniel. **Filosofia e teoria constitucional contemporânea.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 527-576.
43. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 106-107: "apesar de a Assembleia Constituinte ter sido, realmente, convocada por emenda à Constituição de 1967/1969, isso não importa como obstáculo a que se veja atuante o poder constituinte originário. [...] Além disso, sendo um poder incondicionado, nada obsta a que o poder constituinte originário se valha da autodissolução da ordem anterior para realizar os seus intentos. [...] Repare-se que a Emenda fala em Assembleia *livre e soberana*. O conceito jurídico de soberania aponta para situação de pleno desembaraço de limitações jurídicas, o que remete à noção de 'ação ilimitada', típica do poder constituinte originário."

> neutralidade e partidarismo, ou entre ação e inação. A neutralidade do *status quo* pode ser encontrada em alguns lugares surpreendentes. Em muitas áreas, direitos de propriedade existentes são tratados como o estado de natureza, quando na verdade são um produto do direito.
>
> A neutralidade do *status quo* afeta o debate sobre o alcance e a natureza da garantia da liberdade de expressão, e mesmo da concepção de quando o governo está cerceando a liberdade de expressão. Ela influencia a descrição do que significa discriminar sob a base da raça e gênero. Ela afeta o pensamento jurídico sobre o papel do governo em redistribuir recursos e oportunidades. Ela influencia a questão do controle da reprodução, visto, incorretamente, como uma questão de privacidade antes que de discriminação de gênero. Ela até ajuda a resolver a questão sobre o governo estar envolvido no caso, e assim responsável de qualquer modo perante a Constituição. Não seria exagerado dizer que as mais sérias questões envolvendo direitos constitucionais são influenciadas pelo uso do *status quo* como linha geral básica para decisão."[44]

Barroso fala de um movimento jurídico-acadêmico conhecido como "doutrina brasileira da efetividade", empenhado não apenas em elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional, mas também em superar algumas das crônicas disfunções da formação nacional, que se materializavam na insinceridade normativa, no uso da Constituição como uma mistificação ideológica e na falta de determinação política em dar-lhe cumprimento. Para tanto, teriam sido promovidas, com sucesso, três mudanças de paradigma na teoria e na prática do direito constitucional do país: normatividade plena à Constituição; objeto próprio e autônomo ao direito constitucional, estremando-o do discurso político ou sociológico; e ascensão do Poder Judiciário no Brasil[45].

Mas a questão é que a própria Constituição já prevê uma série de políticas inegavelmente redutoras da desigualdade social. O Supremo Tribunal Federal já assentou, como registrado acima, que é possível ao Poder Judiciário determinar a implementação das políticas públicas definidas pela própria Constituição (RE-AgR 410715, Celso de Mello, 22.11.2005).

Assim, em termos de efetivação do objetivo fundamental da redução da desigualdade, partindo da premissa já plasmada acima de que não se admite mais texto na Constituição como mera poesia constitucional, o efeito mais sério e útil que se pode retirar da norma é o de impor, além do cumprimento dos direitos sociais, a implementação das políticas previstas na Constituição e na lei, inegavelmente consentâneas com a meta.

---

44. SUNSTEIN, Cass R. **A constituição parcial.** Tradução Manassés Teixeira Martins e Rafael Triginelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 454.
45. BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 28-29.

Exemplo de política de redução da desigualdade e desconcentração de renda prevista na Constituição é a reforma agrária. Uma norma constitucional prevendo esse objetivo fundamental da redução da desigualdade acaba tendo o condão de reforçar a necessidade de efetivação das políticas de desconcentração de renda e, ainda, de trazer para a seara do direito, como matéria jurídica a ser apreciada, o fato de políticas serem ou não redutoras de desigualdade.

A questão aqui não está imune a todas as objeções das possibilidades econômicas, típicas da teoria da reserva do possível. Mas o que entra em jogo é a eleição de prioridades, diante de objetivos considerados "fundamentais". Outro aspecto é se levar em conta as situações extremas. Não viola o objetivo fundamental uma falha na execução das políticas. Todavia, um total abandono de uma dessas políticas é sim frontal violação, de modo até a configurar a inconstitucionalidade. É possível se vislumbrar espaço até para casos de "estado de coisas inconstitucional", como o declarado pela Corte Constitucional da Colômbia[46], modelo depois seguido pelo Supremo Tribunal Federal na questão dos presídios, na ADPF 347[47].

## 5 CONCLUSÃO

A desigualdade social brasileira se explica também pela concentração de terras, o que se nota até pela comparação com o desenvolvimento da questão fundiária em outros países. Constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais e regionais, nos termos expressos do art. 3º da Constituição. A reforma agrária enfrenta a questão da concentração de terra e, por conseguinte, consubstancia-se em uma política essencialmente voltada à redução de desigualdades sociais.

A reforma agrária como comando constitucional e direito social não é uma opção de governo, mas uma imposição da Carta Magna, devendo operar sobre as terras que não cumprem sua função social.

A interpretação sistemática dos arts. 3º, 184, 225 e 231 da Constituição da República veiculam o seguinte comando: em vez de apontar para unidades de conservação ou terras

---

46. *Id., Ibid.*, p. 28-29.

47. O STF, em 2015, reconheceu o estado de coisas inconstitucional da situação dos presídios brasileiros, mas concedeu liminar atendendo apenas a alguns dos pedidos: realização de audiências de custódia e liberação dos recursos do FUNPEN (ADPF 347 MC/DF, Plenário, Marco Aurélio, 9/9/2015).

indígenas, a exploração econômica fundiária do país deve se dar sobre as terras improdutivas, por meio da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

## REFERÊNCIAS


ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ARENDT, Hanna. **Origens do totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco.** Tradução Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas:** limites e possibilidades da constituição brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. **O novo direito constitucional brasileiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2007.

BUARQUE, Sérgio. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

CAVALCANTE, José Luiz. **A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra.** Disponível em: *http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf*. Acesso em: 19 ago. 2019.

CRISAFULLI, Vezio. Efficacia delle norme costituzionali "programmatiche". **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,** Milão, n. 1, p. 360-361, 1951.

EDWARDS, Richard. Changing perceptions of homesteading as a policy of public domain disposal. **Great Plains Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 179-202, 2009. Disponível em: *http://digitalcommons.unl.edu/greatplainsquarterly/1229*. Acesso em: 19 ago. 2019.

FILHO, José Luiz Alcantara; FONTES, Rosa Maria Olivera. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, v. 4, n. 7, p. 63-85, jul.-dez. 2009. Disponível em: *http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/ESTRUTURA-FUNDI%C3%81RIA-ze-luispara-pdf.pdf*. Acesso em: 19 ago. 2019.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala.** Rio de Janeiro: Record, 1990.

GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista de História da USP**, n. 120, ano 1989. Disponível em: *http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599*. Acesso em: 30 jan. 2016.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOFSTADTER, Richard. **The paranoid style in american politics and other essays**. First Harvard University Press Paperback Edition, 1996.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 9. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2015.

MARSHALL, Tim. **Prisioneiros da geografia:** 10 mapas que explicam tudo que você precisa saber sobre política global. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 57-58, 1981.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOOG, Clodomir Viana. **Bandeirantes e pioneiros:** paralelo entre duas culturas. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1954.

MOTTA, Márcia. Posseiros no oitocentos e a construção do mito invasor no Brasil (1822-1850). *In:* ZARTH, Paulo; MOTTA, Márcia. **Formas de resistência camponesa**: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história. São Paulo: Editora da Unesp, 2008.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

SANDEL, Michael J. **Justiça – o que é fazer a coisa certa.** Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

SARMENTO, Daniel. **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SARTRE, Jean-Paul. **Huis Clos.** Barcelona: Gallimard, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Ligia Osório. **Terras devolutas e latifúndio:** efeitos da Lei de 1850. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

SUNSTEIN, Cass R. **A constituição parcial.** Tradução Manassés Teixeira Martins e Rafael Triginelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997. v. 1.

# Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade Rural

*Valdez Adriani Farias*[1]

*"Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços."*
(GRAU, 1990, p. 181)

**Resumo:** O artigo trata do conteúdo jurídico do princípio constitucional da função social da propriedade rural, abordando entendimentos do sistema de justiça, com destaque para a interpretação dada pela Advocacia Pública Federal com vista à plena efetivação do princípio em relação aos aspectos econômico, ambiental, trabalhista e bem-estar. Sob o ordenamento constitucional vigente, a propriedade não é mais direito absoluto e sobre ela está gravada naturalmente uma hipoteca social perpétua: o cumprimento da função social. Vale dizer, o absoluto é que a propriedade deve cumprir sua função social. A propriedade rural somente cumpre a sua função social quando atende simultaneamente aos quatro requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal, que dizem respeito às funções econômica (inciso I), ambiental (inciso II), trabalhista (inciso III) e bem-estar (IV). Assim, nos termos expressos do art. 184 da Constituição Federal, o alvo da reforma agrária é o imóvel que não cumpre a função social. A previsão do art. 185, II, que imuniza a propriedade produtiva, deverá ser lida e interpretada em conjunto e de forma sistemática com os arts. 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos da Constituição Federal, como o art. 5º, XXIII, e o art. 170, III, sejam preservados e efetivados e pela qual a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem-estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais.

**Palavras-chave:** Função social da propriedade. Efetivação. Reforma Agrária. Desapropriação. Meio ambiente. Trabalho escravo. Sistema de Justiça.

**Abstract:** The article deals with the legal content of the constitutional principle of the social function of rural property, addressing understandings of the justice system, with emphasis on the interpretation given by the attorneys within the Department of Justice, with a view to the full implementation of the principle in relation to economic aspects, environmental, labor and welfare issues. Under the current constitutional order, the property is no longer absolute right and it is printed on a perpetual social mortgage: the fulfillment of its social function. What is absolute is that the property must fulfill its social function. The rural property only fulfills the social function when it simultaneously meets the four requirements provided in the article 186 of the Federal Constitution, which concern the economic (item I), environmental (item II), labor (item III) and welfare functions

1. Procurador federal. Graduado em ciências jurídicas e sociais pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). É procurador regional da PFE/Incra em Santa Catarina. valdez.farias@hotmail.com.

(IV). Thus, under the explicit terms of art. 184 of the Federal Constitution, the target of Land Reform is the property that does not fulfill the social function. The provision of art. 185, II, which immunizes productive property, should be read and interpreted together and systematically with the arts. 184 and 186, in a way that both texts and other provisions of the Federal Constitution, such as art. 5, XXIII and art. 170, III, are preserved and made effective and by which the reading of their provisions could be formulated as follows: it is not susceptible of expropriation of agrarian reform productive property while simultaneously preserving the environment, respecting labor relations, promoting well-being to owners and workers without causing social conflict.

**Keywords:** Social function of property. Enforcement. Land reform. Expropriation. Environment. Slavery. Justice system.

## 1 INTRODUÇÃO[2]

Sabe-se que as sociedades humanas sempre tiveram, em todas as épocas e formas de organização, especial atenção ao uso e ocupação da terra. Segundo Marés, para quem a função social seria da terra e não da propriedade, a razão é óbvia: todas as sociedades tiraram dela seu sustento. E entenda-se como sustento tanto o pão de cada dia como a ética refundidora da sociedade. A argamassa espiritual que une uma sociedade flui a partir das condições físicas do território em que o povo habita (MARÉS, 2003, p. 11). Afirma-se, no entanto, que foi no período imediatamente posterior à doutrina liberal clássica que se passou a estipular uma funcionalização da propriedade privada (SANTOS, 2009, p. 112). Mas sabe-se que já no século XIV, o rei de Portugal, por meio da Lei de 26 de junho de 1375, ao inaugurar o regime das sesmarias portuguesas, assim ordenava:

> Todos os que tiveram herdades próprias, emprazadas, aforadas, ou qualquer outro título que sobre as mesmas lhes dê direito, *sejam constrangidos a lavrá-las e semeá-las*. [...] Se os senhores das herdades não quiserem estar por aquele arbitramento, e por qualquer maneira o embargarem por seu poderio, devem perdê-las para o comum, a que serão aplicadas para sempre; devendo arrecadar-se o seu rendimento a beneficio comum, em cujo território forem situadas (PINTO JÚNIOR; FARIAS, 2007, Tomo III, p. 43)

O certo é que há alguns séculos o direito de propriedade não é mais absoluto. Pesa sobre ele uma hipoteca social: o cumprimento da função social da propriedade. No

2. Artigo publicado originalmente na obra *Temas aprofundados da AGU – Advocacia-Geral da União*, organizado por Lucas dos Santos Pavione e Luiz Antônio Miranda Amorim Silva, Editora Jus Podivm, 2012, p. 597-617. Atualizado em agosto de 2019.

atual regime constitucional brasileiro, a função social da propriedade rural somente é cumprida quando ela atende simultaneamente aos quatro requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal, que são: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Ocorre que o paradigma da propriedade considerada como direito absoluto nas Constituições brasileiras de outrora[3], embora superado pelos regimes constitucionais que o sucederam, lançou raízes profundas que estão vivas e presentes até os dias atuais nas práticas diárias das instituições políticas e jurídicas. Desvincular-se dessas raízes, transpor esse terreno e dar máxima efetividade ao princípio da função social da propriedade, transplantando para a práxis diária o que está previsto na Constituição folha de papel de que nos fala Lassalle, é um dos grandes desafios da pós-modernidade e, por certo, do jurista contemporâneo preocupado com os conflitos que angustiam a civilização e colocam em risco a própria espécie.

No presente trabalho, sem pretensão de esgotar o tema, objetivamos apenas registrar os entendimentos que têm sido adotados por integrantes do sistema de justiça, em especial pela Advocacia Pública Federal, com vista à efetivação do princípio constitucional da função social da propriedade rural.

## 2 A REFORMA AGRÁRIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO PROCESSO CONSTITUINTE

Por ocasião do processo constituinte, a reforma agrária foi um dos temas mais disputados e que provocou debates acirrados. O princípio constitucional da função social da propriedade foi um dos temas mais discutidos.[4] Segundo Marés, "quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado." (MARÉS, 2003, p. 118).

Ainda, segundo Marés,

> como não podiam desaprovar claramente o texto cidadão, ardilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação

3. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, previa no art. 179, inciso XXI o seguinte: XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.
4. Importante registro histórico desse período e dos embates ocorridos pode ser encontrado na obra SILVA, José Gomes da. Buraco Negro, a reforma agrária na constituinte. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989.

> dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra (MARÉS, 2003, p. 146).

E de forma contundente Marés (2003, p. 146) indaga:

> Que inútil seria essa Constituição que, bela como um poema, não lhe tem a mesma eficácia porque não serve sequer para comover corações? Que mistérios esconde o texto da esperança cidadã? A primeira providência dos latifundiários, chamados de ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei, inferior) que estabeleça "graus e exigências", com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução (MARÉS, 2003, p. 146).

O Capítulo III do Título VII da Constituição Federal de 1988 somente foi regulamentado cinco anos após a promulgação da Carta Fundamental, com a edição da Lei nº 8.629/1993 (Lei material) e Lei Complementar nº 76/1993 (Lei Processual).

Esse vírus de ineficácia referido por Marés surtiu efeitos e atrasou a implementação da reforma agrária no país por meia década. Com efeito, no período entre a promulgação da Constituição de 1988 até o ano 1993 praticamente não se desapropriaram imóveis com fundamento no art. 184 da Constituição Federal, justamente em face do entendimento de que a nova ordem constitucional não havia recepcionado o Decreto-Lei nº 554/1969 que dispunha sobre a desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária[5].

Superados esses obstáculos, e transcorridas mais de duas décadas da promulgação da Constituição Federal, é fundamental que o ordenamento que trata da reforma agrária seja aplicado, e o princípio constitucional da função social da propriedade efetivado em toda sua plenitude.

## 3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Quando dispôs sobre os direitos e garantias fundamentais, o Constituinte cuidou de prever no art. 5º, inc. XXIII, da Carta Fundamental que a propriedade garantida no inciso XXII atenderá à sua função social. Da mesma forma dispôs no art. 170, que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa,

5. Neste sentido, por exemplo, vide MS 21348, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ, 8-10-1993.

tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, devendo a propriedade privada (inciso II) observar, entre outros princípios, o da função social da propriedade (inciso III).

Dentro do mesmo título (VII) referente à ordem econômica, à política fundiária e à reforma agrária, no art. 186 definiu os requisitos simultâneos para que a propriedade rural cumpra a função social que lhe é inerente, cominando, também, a sanção mediante desapropriação oponível àqueles proprietários que não atendam tais obrigações (art. 184).

Para melhor visualização, transcrevo os dispositivos constitucionais referidos:

> **TÍTULO II**
>
> Dos Direitos e Garantias Fundamentais
>
> **Capítulo I**
>
> DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS
>
> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> [...]
>
> XXII – é garantido o direito de propriedade;
>
> XXIII – **a propriedade atenderá a sua função social**;
>
> **TÍTULO VII**
>
> DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA
>
> **Capítulo I**
>
> DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA
>
> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
>
> [...]
>
> II – propriedade privada;
>
> III – **função social da propriedade**;

**TÍTULO VII**

DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

**Capítulo III**

DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o **imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social**, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 186. **A função social é cumprida** quando a propriedade rural atende, **simultaneamente**, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores;

Constata-se, então, que sempre que a Constituição garante o direito de propriedade, na sequência grava-a de uma hipoteca social, a função social, como se estivesse a dizer que aquela e esta são irmãs siamesas.

Então, nesse regime não há que se falar em direito de propriedade absoluto como outrora se garantiu[6]. Como bem salientou Domingos Sávio Dresch da Silveira, talvez seja o momento de se afirmar o contrário. A propriedade tem algo de absoluto, algo de sagrado. E o sagrado absoluto da propriedade é a sua função social, que constitui, em síntese, o seu perfil constitucional (SILVEIRA,1998, p. 13).

Silveira registra que essa posição também é a de José Afonso da Silva, o qual entende ser a função social "elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade", impondo-lhe um "novo conceito". Diz o renomado constitucionalista:

6. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824:
"Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...]
XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação."

> [...] a doutrina se tornara de tal modo confusa a respeito do tema, que acabara por admitir que a propriedade privada se configura sob dois aspectos: a) como direito civil subjetivo e b) como direito público subjetivo. Essa dicotomia fica superada com a concepção de que a função social é elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade; é, pois, princípio ordenador da propriedade privada; incide no conteúdo do direito de propriedade; impõe-lhe novo conceito", [...] (SILVA, 1994, p. 241).

De forma mais contundente, Eros Roberto Grau, citado por Silveira (1998), afirma que a propriedade que não cumpre a função social não existe, e, como consequência, não merece proteção, devendo ser objeto de perdimento, e não desapropriação. Diz o referido autor:

> [...] a propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular do bem (propriedade) que não está a cumprir sua função social. Em outros termos, já não há mais, no caso, bem que possa, juridicamente, ser objeto de direito de propriedade [...] não há, na hipótese de propriedade que não cumpre sua função social "propriedade" desapropriável. Pois é evidente que só se pode desapropriar a propriedade; onde ela não existe, não há o que desapropriar." (GRAU,1990. p. 181).

Na mesma linha, Pietro Perlingieri, também citado por Silveira, afirma que o proprietário:

> [...] só recebeu do ordenamento jurídico aquele direito de propriedade, na medida em que respeite aquelas obrigações, na medida em que respeite a função social do direito de propriedade. Se o proprietário não cumpre e não se realiza a função social da propriedade, ele deixa de ser merecedor de tutela por parte do ordenamento jurídico, desaparece o direito de propriedade (PERLINGIERI, 1970, p. 71).

Portanto, sob o ordenamento constitucional vigente, a propriedade não é mais direito absoluto e sobre ela está gravada naturalmente uma hipoteca social perpétua – o cumprimento da função social.

## 4 DA FALTA DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA

Por muito tempo a autarquia agrária manteve-se inerte quanto à análise dos demais aspectos da função social da propriedade, levando em conta, para fins de desapropriação, apenas os percentuais de GUT (Grau de Utilização da Terra) e GEE (Grau de Eficiência na Exploração) e deixando de desapropriar propriedades que degradavam o meio ambiente, assim como aquelas nas quais se violava a legislação trabalhista e não contribuíam para o bem-estar dos trabalhadores.

Portanto, por um lado a autarquia agrária não se desincumbia das suas atribuições institucionais e legais, e por outro lado restavam sem efetividade os incisos II a IV do art. 186 da Constituição Federal e os arts. 2º e 9º, II a IV, da Lei nº 8.629/1993.

Por conta disso, o Tribunal de Contas da União exarou o Acórdão 557/2004, no âmbito do processo nº 005.888/2003-0, por meio do qual recomendou o seguinte: ***"9.4.4. elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da Lei n. 8.629/93".***

Visando dar cumprimento àquela decisão, a Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário exarou o Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/nº 011/2004 (VAF/JMPJ)[7], o qual, aprovado pelo ministro de Estado para os fins do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993, tornou-se vinculante para a autarquia agrária.

No referido parecer, enfrentamos explicitamente a possibilidade de o imóvel, ainda que produtivo do ponto de vista economicista, vir a sofrer a desapropriação-sanção nas hipóteses em que violar qualquer dos demais aspectos da função social da propriedade.

A questão que se coloca perante o intérprete consiste na aparente contradição entre o art. 184 (desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social), o art. 186 (requisitos para o cumprimento da função social) e o art. 185 (vedação da desapropriação da propriedade produtiva).

Naquele estudo, partindo de uma interpretação sistemática e levando em consideração os princípios de interpretação constitucionais, tais como o da unidade da Constituição, da máxima efetividade das normas constitucionais, da força normativa

7. Disponível em: http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/pageflip-4204232-74145-lt_Funo_Social_da_Propri-985138.pdf. Acesso em: 2 set. 2019.

da Constituição, entre outros, concluímos pela possibilidade de desapropriação da propriedade que descumpre qualquer dos aspectos enumerados no art. 186 da Carta Magna.

No referido parecer vinculante sustentamos que o conceito de produtividade do art. 185, II, estaria alçado à ideia de razão humana e social, concluindo, portanto, que a propriedade, para não sofrer a desapropriação-sanção, deve cumprir simultaneamente os requisitos do aproveitamento racional e adequado, da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, de observância das disposições que regulam as relações de trabalho e de exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A partir do ensinamento de que "não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços" (GRAU, 1990, p. 181), sustentou-se que a previsão do art. 185, II, deverá ser lida e interpretada em conjunto com os arts. 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos constitucionais espraiados na Carta, como o art. 5º, XXIII,[8] e o art. 170, III[9], sejam preservados e efetivados, e pela qual a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: "é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais".

As principais conclusões daquele Parecer foram:

> a) a imunidade prevista no art. 185, II, da CF/88 (propriedade produtiva), não alcança os imóveis que descumprem as outras condicionantes da função social da propriedade, de forma que é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, SIMULTANEAMENTE, preserve o meio ambiente, observe a legislação trabalhista e promova bem estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais;
>
> b) poderá ser desincorporado dos cálculos de produtividade os produtos produzidos em detrimento da preservação ambiental (produção ilícita).
>
> c) nos casos em que o descumprimento da função ambiental ou trabalhista for objetivável de plano a fiscalização compete autonomamente ao INCRA.
>
> d) nos demais casos a fiscalização poderá ser realizada em conjunto com os demais órgãos (IBAMA e SIT/MTE).

8. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
   XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;
9. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
   [...]
   III – função social da propriedade

Enfrentando o assunto, em parecer publicado na obra *Questão Agrária e a Justiça* (STROZAKE, 2000, p. 195-201), Eros Roberto Grau sustenta que:

> Por isso, devendo a Constituição ser interpretada no seu todo - "não se interpreta a Constituição em tiras" -, efetivamente diremos que, ainda que inexistente, no bojo da Constituição de 1988, o texto veiculado pelo seu art. 186, ainda assim (i) o cumprimento da função social da propriedade rural suporia a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, bem assim a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (ii) a contratação de trabalhadores com afronta ao entendimento jurisprudencial cristalizado no Enunciado 256 do TST e a prática de queimadas e desmatamentos sem a devida autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis caracterizariam o não cumprimento da função social da propriedade rural (GRAU, 2000, p. 195).

A necessidade de o intérprete harmonizar os dispositivos constitucionais em questão por meio de uma interpretação sistemática também é a posição da procuradora federal Renata de Almeida D'ávila. Transcrevo:

> A redação do artigo 185, inc. II, ao estabelecer que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, aparentemente teria esvaziado o conteúdo do princípio da função social, uma vez que, nestes termos, a propriedade produtiva (que atendesse, portanto, somente ao inc. I do art. 186) estaria imune à desapropriação-sanção, ainda que não cumprisse as demais especificações elencadas no artigo 186.
>
> Esta polêmica foi muito bem tratada por Marcelo Dias Varella (1998) que, utilizando-se das regras ensinadas por Norberto Bobbio, explicou os critérios para a superação da incompatibilidade entre os dois dispositivos constitucionais (art. 185, inc. II e art. 186).
>
> Neste aspecto, adotamos o entendimento pelo qual as normas constitucionais devem ser interpretadas de forma a coexistirem no ordenamento jurídico, mantendo-se a aplicabilidade de ambos os artigos, o que resultaria numa antinomia apenas aparente. Desta feita, para ser considerada produtiva (na forma do art. 185, inc. II), a propriedade deve, além de ser produtiva (no sentido puramente economicista – inc. I, do art. 186), observar os outros três critérios impostos para o cumprimento da função social da propriedade, atendendo ao meio ambiente, possuindo boas relações de trabalho e promovendo o bem-estar social (D'ÁVILA, 2005, p. 13-14).

Efetivamente, a interpretação isolada do art. 185, II, da CF/88 não é de boa técnica hermenêutica e é repudiada pela melhor doutrina. Vale dizer: o fato de o imóvel ser produtivo não o dispensa de cumprir os demais requisitos da função social.

Ainda sobre esse aspecto, importante referir a posição contundente de Marés (2003, p. 120), para quem "ao submeter a função social à produtividade, esta interpretação desconsidera toda a doutrina e a evolução da teoria da função social e reduz o art. 186 da Constituição a uma retórica cínica.".

E mais adiante Marés questiona:

> Se esta interpretação fosse verdadeira, que sentido teria o artigo 186 que define os critérios da função social? E que sentido teriam os artigos 5º, incisos XXII e XXIII e Título VII, artigo 170, inicisos I e II, que indicam uma clara vinculação entre a propriedade privada e a função social? Esta exegese ligeira acaba por comprometer todos estes dispositivos constitucionais, como se tivessem sido escritos apenas para ludibriar o povo. A conclusão é dura demais para ser verdadeira, porque é uma espada impiedosa golpeando a esperança de um povo viver em paz. Se a constituição foi escrita para enganar o povo, que caminhos de paz pode lhe restar? Cento e cinqüenta anos depois, voltaríamos a Lassalle quando dizia que a Constituição é uma folha de papel sujeita ao uso das classes dominantes.[10] É claro que estas interpretações excludentes devem ser repudiadas sob pena de se atirar no lixo o texto constitucional. Mas as interpretações são equivocadas, tomam um inciso e omite o conjunto da obra. É verdade que a inclusão do artigo foi intencional e exatamente para propiciar tais interpretações, como infirma todo o resto, se impõe um esforço para lhe dar coerência e sobretudo para encontrar nele o que Lassalle chamou de forças reais de poder (MARÉS, 2003, p. 120-121).

Embora não tenha enfrentado diretamente o tema o STF tratou do conteúdo do princípio constitucional da função social da propriedade, em especial sobre a exigência do atendimento simultâneo dos requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal no julgamento do MS 22.164/SP (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995), bem como na ADI-MC 2.213/DF (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.04.2002, DJ 23.04.2004). Colhem-se dos julgados as seguintes passagens:

> ADIN 2213 : O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII) pois só se tem por atendida a função

10. Nota 103 citada no original: Ferdinand Lassalle. *¿Qué es una constitución?*

> social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. [...]
>
> MS 22164: A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.

Noutro precedente, também sem enfrentar diretamente o tema, o STF decidiu que, a teor do art. 184 da Constituição Federal, o alvo da reforma agrária é o imóvel rural descumpridor da função social. Transcrevo:

> A teor do disposto no artigo 184 da Constituição Federal, o alvo da Reforma Agrária é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, pouco importando a existência, sob o ângulo da propriedade, de condomínio. (MS 24.503, STF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07.08.2003, DJ 05.09.2003).

Conforme afirmado pelo STF na ADIn 2213, sobre o direito de propriedade recai verdadeira hipoteca social. O Estado assegura o jus domini ao cidadão, ao passo que este assume quatro obrigações para com a coletividade (elementos da função social: econômico, ambiental, trabalhista e bem-estar), sendo que em caso de inadimplemento de qualquer delas o Estado estará autorizado a executar sua garantia, assumindo a propriedade do bem e imprimindo-lhe destinação de interesse social (SILVA, 2007).

O alvo da reforma agrária, portanto, nos termos expressos do art. 184 da Constituição e julgados do STF, é o imóvel que descumpre a função social. Assim, o proprietário que explora seu imóvel causando degradação ao meio ambiente, em afronta às leis de proteção à natureza ou trabalhistas e de bem-estar, fica sujeito à desapropriação por

interesse social para fins de reforma agrária, embora atinja índices mínimos de produtividade.

## 5 FISCALIZAÇÃO DOS IMÓVEIS FLAGRADOS COM EXPLORAÇÃO DE TRABALHADORES EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO. IN INCRA Nº 83/2015

Cumpre referir, ainda, que visando dar efetividade ao princípio da função social, em seu aspecto trabalhista e bem-estar, foi editada no âmbito do Incra a Instrução Normativa nº 83, de 2015, cuja Seção III dispôs sobre o "procedimento para fiscalização dos imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo." Transcrevo:

> Seção III
>
> Do procedimento para fiscalização dos imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.
>
> Art. 11. Com a periodicidade da atualização do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravos, a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT oficiará o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE solicitando cópia integral dos processos administrativos cuja fiscalização tenha ocorrido em imóveis rurais, para fins de aferição do cumprimento da função social da propriedade.
>
> Art. 12. Após receber o processo administrativo oriundo do MTE contendo decisão final relativa a auto de infração lavrado em decorrência de ação fiscal em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo, a DT autuará processo administrativo no âmbito do Incra com vista à fiscalização da função social da propriedade e o remeterá à SR(00)T.
>
> Art. 13. A SR(00)T, após a comunicação de que trata o art. 8º desta Instrução o Incra, por meio dos seus Peritos Federais Agrários, ingressará no imóvel para levantamento de dados e informações, conforme previsão do art. 2º, § 2º da Lei nº 8.629, de 1993. § 1º A vistoria objetivará averiguar a viabilidade técnica e ambiental do imóvel rural para implantação de assentamento, com elaboração de LAF conclusivo quanto ao cumprimento da função social, dispensada a apuração dos índices de GUT e GEE. § 2º Nos casos que for constatada a viabilidade técnica e ambiental do imóvel rural a equipe técnica realizará o LVA, na forma prevista nos arts. 14 e seguintes desta Instrução Normativa.

> Art. 14. Procedida à atualização cadastral o procedimento observará a previsão dos artigos 16 e seguintes desta instrução normativa.

Após a edição da norma, em face de provocação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o advogado-geral da União, acolhendo parecer jurídico da Consultoria Jurídica (Conjur) daquele ministério, suspendeu os dispositivos da Instrução Normativa acima transcrita no tocante ao procedimento para fiscalização dos imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

O **Parecer nº 606/2015/Conjur-Mapa/CGU/AGU** vislumbrava inconstitucionalidade dos dispositivos da IN 83/2015 em face do inciso II do art. 185, que imuniza a desapropriação-sanção de imóvel produtivo, e do art. 243, que prevê o confisco das propriedades flagradas com exploração de trabalho escravo ou análogo, ambos da Constituição Federal.

Seguiu-se controvérsia no âmbito da Advocacia Pública Federal, ocasião em que a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra (PFE/Incra) defendeu a legalidade dos normativos por meio do Parecer nº 004/2016/ PFE/PFE-INCRA-SC/PGF/AGU, o qual exaramos com as seguintes conclusões:

## 6 CONCLUSÕES

Ante todo o exposto, à luz do ordenamento constitucional vigente, e a partir de uma necessária interpretação sistemática da Constituição Federal, observando ainda o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, e considerando os dispositivos previstos nos §§ 4º e 5º, da Lei nº 8.629/1993, que regulamentaram expressamente o Capítulo III, do Título VII da Constituição Federal (arts. 184 a 191 da CF), as nossas conclusões são as seguintes:

> a) sob o ordenamento constitucional vigente, a propriedade não é mais direito absoluto e sobre ela está gravada naturalmente uma hipoteca social perpétua: o cumprimento da função social. Vale dizer, o que é absoluto é que a propriedade deve cumprir sua função social;
>
> b) a propriedade rural somente cumpre a sua função social quando atende simultaneamente os quatro requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal, que dizem respeito às funções econômica (inciso I), ambiental (inciso II), trabalhista (inciso III) e bem-estar (IV). Daí porque, nos termos expressos do art. 184 da Constituição Federal, o alvo da reforma agrária é o imóvel que não

cumpre a função social, sendo equivocado afirmar ser apenas a propriedade improdutiva;

c) a previsão do art. 185, II, que imuniza a propriedade produtiva, deverá ser lida e interpretada em conjunto e de forma sistemática com os arts. 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos constitucionais espraiados na Carta Fundamental, como por exemplo, o art. 5º, XXIII e art. 170, III, sejam preservados e efetivados e pela qual a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva explorada de forma racional quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem-estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais;

d) a propriedade produtiva que recebeu imunidade constitucional é a que aufere produção lícita e racional. Por certo que a produtividade obtida mediante exploração ilícita e de forma irracional, como ocorre com a exploração de trabalho análogo a escravo, não está protegida pela imunidade constitucional, pois como bem apontou Gilberto Bercovici, professor titular de Direito Econômico e Economia Política da USP e do Mackenzie, "o próprio conceito de "propriedade produtiva" da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas esta no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social." [...]

e) o Capítulo III, do Título VII da Constituição Federal composto pelos arts. 184 a 191 da CF foi devidamente regulamentado pela nº Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, sendo equivocado falar em afronta ao princípio da legalidade como concluiu o Parecer n. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU;

f) as funções trabalhista e bem-estar da propriedade, previstas no art. 186, III e IV da CF estão devidamente regulamentadas pelo art. 9º, §§ 4º e 5º da Lei nº 8.629/93, que, por sua vez, dá supedâneo tanto para a Portaria MDA 243/15, quanto para a IN Incra nº 83/15, sendo equivocado afirmar que "a Instrução Normativa pretendeu regulamentar, diretamente, especificamente no ponto da desapropriação de imóveis que tenham sido mantidos trabalhadores na condição análoga de escravos";

g) o Parecer n. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU e manifestações jurídicas seguintes não apreciaram as disposições legais constantes no art. 9º, §§ 4º e 5º da Lei nº 8.629/93, sendo que esta última regulamentou integralmente Capítulo III, do Título VII da Constituição Federal composto pelos arts. 184 a 191 da CF;

h) nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93 situações de descumprimento menos graves já levam ao sancionamento, sendo óbvio que a odiosa

> prática de exploração de trabalho análogo a escravo também está abrangida pela Lei, pois, naquelas situações, um conjunto de direitos e garantias constitucionais são violados e usurpados, dentre eles um dos fundamentos da República que consiste na dignidade da pessoa humana (art. 1º III).
>
> i) a desapropriação-sanção prevista nos artigos 184 e seguintes da Constituição Federal, devidamente regulamentada pela Lei nº 8.629/93, e que dá supedâneo tanto para a Portaria MDA 243/15, quanto para a IN Incra nº 83/15, não se confunde com a expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal, ainda pendente de regulamentação na parte que trata do confisco dos imóveis flagrados com exploração de trabalho análogo a de escravo, não se mostrando razoável que os órgãos responsáveis deixem de aplicar os dispositivos constitucionais devidamente regulamentados para aguardar a regulamentação de dispositivo constitucional pendente de regulamentação infraconstitucional;
>
> j) a sustação de normas, com exceção de normativos da própria AGU (art. 4º, XVIII da LC 76/93), não está incluída no rol das atribuições do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União constantes do art. 4º da LC 76/93, sendo certo que em nosso regime tal providência somente poderia ocorrer mediante despacho da Exma. Sra. Presidenta da República aprovando Parecer daquele, conforme previsão do art. 40 da mesma Lei.

Cumpre informar, ainda, que tais conclusões e posicionamentos foram acompanhados pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) e Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrária (Conjur/MDA), cujos pareceres foram assim ementados:

> PARECER nº 0013/2016/DEPCONSU/PGF/AGU INSTRUÇÃO NORMATIVA INCRA Nº 83, DE 2015. DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (ART. 184 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988) DE IMÓVEIS RURAIS ONDE TENHA SIDO IDENTIFICADA A SUBMISSÃO DE TRABALHADORES A CONDIÇÕES ANÁLOGAS ÀS DE ESCRAVO, INDEPENDENTEMENTE DA PRODUTIVIDADE ECONÔMICA DO RESPECTIVO IMÓVEL. POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 184 A 186 DA CF/88, C/C LEI Nº 8.629, DE 1993.
>
> PARECER nº 01138/2016/CONJUR-MDA/CGU/AGU EMENTA: DIVERGÊNCIA MAPA E INCRA – DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL IMÓVEIS RURAIS TRABALHADORES EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO – DESNECESSIDADE DE AFERIÇÃO DE GUT E GEE. I – Descumprimento da função social do imóvel: causas ambientais e trabalhistas; II – Ponderação entre a limitação de desapropriação sobre a propriedade produtiva e a proteção da dignidade humana; III – Impossibilidade do exercício deficiente por parte do Estado na proteção da dignidade humana;

Na sequência, em 4 de maio de 2016 o advogado-geral da União tornou sem efeito o Despacho de 1º de setembro de 2015, na parte em que, cautelarmente, determinou a suspensão da Portaria do Incra implicada, considerando os estreitos limites de competência do advogado-geral da União previstos na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. O expediente ainda tramita no âmbito da Advocacia-Geral da União, sem solução final da controvérsia jurídica.

## 7 DA COMPETÊNCIA DA AUTARQUIA AGRÁRIA PARA PROCEDER À FISCALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

Nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.629/1993 c/c art. 16, parágrafo único, do Estatuto da Terra, e art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970, o Incra é a autarquia que, agindo na condição de *longa manus* da União, possui a atribuição para proceder à fiscalização do cumprimento da função social, bem como os atos desapropriatórios subsequentes.

Reitere-se uma vez mais que não existe óbice para que o Incra realize fiscalização dos aspectos ambientais, trabalhistas e de bem-estar, certificando as ocorrências nos laudos de fiscalização. Isso se dá em virtude de que a competência da Autarquia não consiste apenas em aferir a produtividade econômica, mas em fiscalizar o cumprimento das condicionantes da função social da propriedade, que abrange, como já visto, as funções econômicas, ambientais, trabalhistas e de bem-estar.

No âmbito interno da autarquia, a fiscalização da função social da propriedade é atribuição dos engenheiros agrônomos, os quais, nos termos do art. 2º da Lei nº 10.550/2002, com redação dada pela Lei nº 11.090/2005, integram a carreira de perito federal agrário. Transcrevo o art. 2º da Lei nº 10.550/2002:

> Art. 2º Os ocupantes do cargo de Engenheiro Agrônomo do Quadro de Pessoal do INCRA que integrarem a Carreira de Perito Federal Agrário têm por atribuições o planejamento, a coordenação, a orientação, a implementação, o acompanhamento e a fiscalização de atividades compatíveis com sua habilitação profissional inerentes às políticas agrárias e, mais especificamente: (Redação dada pela Lei nº 11.090, de 2005)
>
> I – a vistoria, avaliação e perícia de imóveis rurais, com vistas na verificação do cumprimento da função social da propriedade, indenização de imóveis rurais e defesa técnica em processos administrativos e judiciais referentes à obtenção de imóveis rurais; (Redação dada pela Lei nº 11.090, de 2005).

Assim, tendo o legislador estabelecido a competência do Incra para proceder à fiscalização do cumprimento das condicionantes da função social em imóveis rurais, é evidente que, quando ocorrer o descumprimento de um desses requisitos, a fiscalização e o processamento da demanda com vista à desapropriação para fins de reforma agrária deverão ter guarida no âmbito da Autarquia agrária.

É de se registrar, por fim, que a fiscalização decorre do exercício de típico poder de polícia, que segundo Celso Antônio Bandeira de Mello é conceituado em dois sentidos. Em sentido amplo, corresponde "à atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos". Já em sentido restrito, diz respeito:

> às intervenções quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais (MELLO, 1997, p. 94).

Daí que não se pode negar que a atividade de fiscalização da função social da propriedade decorre de típico exercício de poder de polícia compreendido em seu sentido amplo, pois a atividade estatal visa justamente condicionar – efeito pedagógico – a exploração da propriedade privada às necessidades da coletividade, sob pena do imóvel vir a ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária.

## 8 CONCLUSÕES DE INTEGRANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL ACERCA DA PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL E TEMAS CORRELATOS. CARTA DE RIBEIRÃO PRETO DE 13 DE DEZEMBRO DE 1999

Em 13 de dezembro de 1999, reunidos em Ribeirão Preto, São Paulo, integrantes do Ministério Público Federal e Estadual aprovaram e expediram a "Carta de Ribeirão Preto."[11] Dentre as importantes conclusões aprovadas e constantes naquele documento, algumas merecem transcrição no presente trabalho justamente por abordar o tema de que estamos tratando e, em especial, por representar a posição de integrantes da instituição a qual a Constituição atribuiu a responsabilidade pela fiscalização da aplicação da Lei. Transcrevo as conclusões:

> 1. O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição da República.
>
> 2. A propriedade é disciplinada pelo direito constitucional.

11. Carta de Ribeirão Preto pela Reforma Agrária, em defesa do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.mst.org.br/setores/dhumanos/legitimi/legitimi4.html. Acesso em: 30 mar. 2011.

3. A função social define o conteúdo do direito de propriedade. A função social não é uma limitação do uso da propriedade, ela é elemento essencial, interno, que compõe a definição da propriedade. A função social é elemento do conteúdo do direito de propriedade.

11. Ainda que a produtividade, do ponto de vista estritamente econômico, esteja presente, a propriedade rural poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária se descumprido um dos demais requisitos caracterizadores da função social (elemento ambiental e social).

12. O padrão produtivo da agricultura moderna – baseado na grande propriedade, na monocultura, na agroquímica e na redução da mão-de-obra, hegemônico no Brasil, é antidemocrático e inconstitucional. A propriedade rural que produz observando esse modelo descumpre a função social e é passível de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

13. A promoção da agricultura sustentável – ecologicamente equilibrada, economicamente viável, socialmente e culturalmente apropriada – passa necessariamente pela reorganização da propriedade rural, o que implica a efetivação da reforma agrária no país.

22. A posse que merece proteção jurídica é aquela que, nos termos do Código Civil, seja justa e de boa-fé, e aquela que, em razão da Constituição da República e das leis que regulamentam a matéria, recaia sobre terras que cumpram a função social em todos os seus elementos (econômico, ambiental e social), escapando da possibilidade de servir à reforma agrária.

23. É ilegal a utilização dos institutos de legítima defesa da posse e do esforço imediato quando se tratar de ações de preservação de terras que não cumpram com sua destinação constitucional.

24. O ônus de provar que a posse carente de proteção judicial recai sobre a terra que cumpra com sua **função social** é do autor.

30. A luta pela terra, por parte dos trabalhadores excluídos do direito constitucional de propriedade, configura um espaço instituinte de produção desse direito e deve ser entendida como autêntica fonte material do direito, com a mesma importância das fontes formais.

Essas importantes conclusões aprovadas e constantes naquele documento merecem transcrição no presente trabalho justamente por representar a posição de integrantes da instituição a qual a Constituição atribuiu a responsabilidade pela fiscalização da

aplicação da lei, da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

## 9 RECOMENDAÇÕES DO FÓRUM DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) SOBRE O TEMA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E TEMAS CORRELATOS

Por meio da Resolução nº 110, de 6 de abril de 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu o Fórum de Assuntos Fundiários, com caráter nacional e permanente destina-se ao monitoramento das ações e à resolução de questões que tenham por objeto assuntos de natureza fundiária, conflituosas ou não, que "possam colocar em risco a segurança no campo e nas cidades ou exijam ações concretas para assegurar o acesso à moradia digna e à distribuição da propriedade rural" (art. 1º da Resolução).

O I Encontro do Fórum de Assuntos Fundiários foi realizado entre os dias 29 de setembro e 1º de outubro de 2009, em Campo Grande/MS. Os trabalhos foram divididos em quatro *workshops* (agrário, urbano, trabalho escravo e regularização fundiária). No tocante ao tema da função social foram aprovadas as seguintes propostas:

> *WORKSHOP* AGRÁRIO[12]:
>
> 7 – Recomendação do CNJ para a utilização do conceito de "função social da propriedade", em suas quatro dimensões, nos processos de desapropriação agrária (reiteração da conclusão nº 12 do Grupo 5, do Seminário de Instalação);
>
> 10 – Na decisão sobre liminares possessórias multitudinárias, o Judiciário deve agregar os aspectos ambientais e trabalhistas da função social, acessando banco de dados a serem criados, que coordenem informações dos órgãos ambientais e trabalhistas antes de deferir o mandado de reintegração de posse;
>
> *WORKSHOP* TRABALHO ESCRAVO[13]:
>
> 1 – Recomendar a desapropriação-sanção das propriedades rurais inseridas no cadastro de empresas e pessoas autuadas por exploração do trabalho escravo, instituído pela Portaria nº 540/04, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), independentemente da aferição da produtividade, ante o inequívoco descumprimento da função social da propriedade, imposta pelo art. 186, incisos III e IV, da Constituição Federal de 1988;

12. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/forumdeassuntosfundiarios/1_-_workshop_agrario.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.
13. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/forumdeassuntosfundiarios/3_-_workshop_trabalho_escravo.pdf. Acesso em 12 ago. 2019.

2 – Recomendar que, reconhecida a existência de trabalho em condições análogas a de escravo, a sentença deverá determinar a inscrição dos responsáveis no cadastro de empresas e pessoas autuadas por exploração do trabalho escravo (Portaria MTE nº 540/04), como efeito suplementar da sentença;

3 – Inserir o INCRA no planejamento das ações de combate ao trabalho escravo, visando otimizar os procedimentos de desapropriação;

4 – Incorporação do INCRA, MPE e Varas Agrárias ao Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM);

5 – Aprovação, no âmbito do CNJ, de recomendação aos Juízes Estaduais e Federais a reconhecer o art. 186 da CF/88 como auto-aplicável, bastando as leis específicas trabalhistas e ambientais para desapropriar propriedades rurais que violarem tais legislações;

6 – Comunicação ao INCRA e Ministério Público Federal pela Justiça do Trabalho, a respeito das condenações sobre trabalho escravo;

7 – Encaminhamento dos Relatórios de Fiscalização ao INCRA;

8 – Especificação do nome do imóvel rural nos Relatórios de Fiscalização e nas ações da Justiça do Trabalho;

9 – Instituição, pelo CNJ, de uma semana para a divulgação – "Semana de combate ao trabalho em condições análogas à de escravo", com a participação de magistrados e procuradores do trabalho;

10 – Recomendação do CNJ aos magistrados que, em ação conjunta com o MPT, divulguem as ações de combate e erradicação do trabalho em condições análogas a de escravo;

11 – Além de punir (administrativa, civil e penalmente), é necessário recomendar aos magistrados que as multas tenham efeito pedagógico e o condão de inibir a reincidência.

Cuidam-se, como visto, de importantes recomendações e conclusões que contaram com a efetiva participação de membros do Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia Pública e da sociedade civil e que são fundamentais para efetivação plena do princípio constitucional da função social da propriedade.

## 10 ALGUNS CASOS CONCRETOS SUBMETIDOS AO PODER JUDICIÁRIO

Adiante relacionaremos alguns casos concretos submetidos à apreciação do Poder Judiciário.

Fazenda Nova Alegria. Na referida fazenda situada em Felisburgo/MG ocorreu em 20 de novembro de 2004 a chacina de 5 (cinco) trabalhadores rurais sem-terra, triste episódio que ficou conhecido como "Massacre de Felisburgo".[14] Os trabalhadores lá acampados reivindicavam parte da área, pois defendiam ser pública e ocupada indevidamente pelo proprietário da Fazenda, circunstância que ficou comprovada posteriormente com a incorporação de parte da área ao patrimônio estadual e destinação para a reforma agrária. O restante do imóvel foi objeto de vistoria para verificação do cumprimento da função social. Realizados os trabalhos pela autarquia agrária conclui-se pela produtividade do imóvel, mas pelo descumprimento das funções ambientais e bem-estar, previstas nos incisos II e IV do art. 186 da Constituição Federal, sendo suscetível, portanto, à desapropriação-sanção de que trata o art. 184.

Após os trâmites administrativos, o imóvel foi objeto de declaração de interesse social por meio do Decreto Presidencial de 19 de agosto de 2009 (DOU de 20 de agosto de 2009). Em março de 2010, foi determinada a suspensão da ação de desapropriação (Processo 50383-48.2009.4.01.3800) até decisão final na ação ordinária proposta pelos proprietários (Processo nº 37008-48.2007.4.01.3800[15]). A ação ordinária foi julgada procedente e a ação de desapropriação improcedente, a sentença foi mantida em segunda instância e os recursos especial e extraordinário foram inadmitidos.

Tratava-se de um dos primeiros decretos declaratórios de imóvel produtivo, mas descumpridor de outras condicionantes da função social. Também é a primeira decretação com fundamento no inciso IV do art. 186, que dispõe sobre o que se denominou chamar função bem-estar, a qual devidamente regrada no § 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/1993, prevê que o imóvel rural cumpre a sua função social quando a exploração favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais, atende às necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Fazenda Juliana ou Escalada do Norte. Após fiscalização realizada na referida fazenda, situada em Rio Maria/PA, foi constatado que o imóvel atingia índices de produtividade (GUT e GEE), mas descumpria a função ambiental. Ao fim do processo administrativo, o imóvel foi declarado de interesse social para fins de reforma agrária, com fundamento no art. 186, II, da CF/88, por meio do Decreto Presidencial de 7 de dezembro de 2009 (DOU nº 234, p. 39)[16].

Fazenda Campo do Paiol. No caso da Fazenda Campo do Paiol, situada no município de Taió/SC, foi proferida sentença no Processo nº 2007.72.11.001000-1/SC, em trâmite

---

14. Sobre esse episódio, recomendamos os vídeos disponíveis em: https://www.youtube.com/watch?v=q2MplAlLxOE e https://www.youtube.com/watch?v=-v9mnMj9oNo. Acesso em: 12 ago. 2019.
15. Ambas as ações tramitaram na Vara Federal Agrária de Belo Horizonte/MG.
16. Disponível em: http://www.incra.gov.br/brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-ocasionada-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental. Acesso em: 12 ago. 2019.

na Vara Federal de Caçador/SC, o qual foi ajuizado pelo proprietário pretendendo declarar o imóvel produtivo. Sobreveio sentença na linha do que estamos sustentando no sentido de que a produtividade por si só não imuniza a propriedade descumpridora da função social ambiental. Transcrevo parte da decisão:

> Assim, a partir da interpretação sistêmica dos artigos 184 a 186 da Constituição Federal, a propriedade produtiva somente é insuscetível de desapropriação se cumpre sua função social e, portanto, se utiliza adequadamente dos recursos naturais disponíveis e preserva o meio ambiente.
>
> Com efeito, a produtividade (grau de utilização da terra ou eficiência da exploração) do imóvel deve ser conciliada com o atendimento de sua função social, sob pena de se tornarem sem sentido os artigos 184 e 186 da Constituição Federal.

Referida sentença foi mantida pelo TRF 4ª Região. No processo, foram admitidos Recursos Especial (RESP) e Extraordinário (RE), sendo que o primeiro foi provido e o segundo julgado prejudicado pelo STF.

Outro processo envolveu a Fazenda Bacaba, situada em Miranorte/TO. Ao sentenciar a ação ordinária 2004.43.00.001111-0/TO, que tramitava na Vara Federal de Palmas e que visava declarar a nulidade de processo administrativo de fiscalização da função social da propriedade, o pedido restou improcedente, sob o fundamento de que:

> É inadmissível qualquer supressão da vegetação nativa da reserva legal, sob pena de violação do dever de defesa e de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, imposto não só ao poder público, como a toda coletividade pela Constituição Federal (art. 225) e, em especial, ao proprietário do imóvel rural em que a reserva florestal se encontra inserida (Lei 4.771/65).
>
> Em suma, a Fazenda Bacaba revelou índices satisfatórios de utilização da terra (93%) e de exploração econômica (599%), mas não está imune à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária porque não cumpre a sua função social, especialmente no que tange ao requisito de preservação do meio ambiente.
>
> [...]
>
> Assim, a Fazenda Bacaba, não obstante possua graus de utilização da terra e exploração econômica superiores aos estabelecidos em lei, NÃO SE ENQUADRA NO CONCEITO DE PROPRIEDADE PRODUTIVA insuscetível de expropriação previsto no art. 185, II, da CF/88, porque não atende ao requisito do art. 186, II, da Lei Maior.

Cumpre informar que posteriormente a sentença foi reformada em segunda instância pelo TRF 1ª Região, e o recurso extraordinário interposto pela autarquia foi inadmitido pelo STF.

Antes desses, outro caso paradigmático chegou ao Judiciário. Trata-se da desapropriação relativa à Fazenda e Castanhal Cabaceiras, situada em Marabá/PA. Referido imóvel, além de não atingir simultaneamente os índices mínimos de produtividade (GUT e GEE), também estava arrolado na lista suja do trabalho escravo e apresentava significativa área onde foi realizado corte raso e sem autorização da castanheira (*Bertholletia excelsa* H.&.B), espécie que, nos termos da Lei Estadual nº 6.895, de 1 de agosto de 2006, do estado do Pará, foi declarada de preservação permanente, de interesse comum e imune ao corte naquele estado.

A decretação presidencial, pela primeira vez, fundamentou-se também no descumprimento das funções ambiental e trabalhista, previstas respectivamente nos incisos II e III do art. 186 da Constituição Federal. A decretação foi objeto de impugnação perante o STF por meio do MS nº 25.260, no qual foi deferida liminar para suspender a decretação presidencial. O procurador-geral da República exarou parecer pela denegação da ordem, mas o *mandamus* acabou não sendo apreciado pelo STF em face da desistência do impetrante, tendo em vista que o imóvel foi destinado à reforma agrária mediante acordo realizado com o Incra.

## 11 CONCLUSÃO

Sob o ordenamento constitucional vigente, a propriedade não é mais direito absoluto e sobre ela está gravada naturalmente uma hipoteca social perpétua: o cumprimento da função social. Vale dizer, o que é absoluto é que a propriedade deve cumprir sua função social.

A propriedade rural somente cumpre a sua função social quando atende simultaneamente aos quatro requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal, que dizem respeito às funções econômica (inciso I), ambiental (inciso II), trabalhista (inciso III) e bem-estar (IV). Daí porque, nos termos expressos do art. 184 da Constituição Federal, o alvo da reforma agrária é o imóvel que não cumpre a função social.

A previsão do art. 185, II, que imuniza a propriedade produtiva, deverá ser lida e interpretada em conjunto e de forma sistemática com os arts. 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos constitucionais espraiados na Carta Fundamental, como o art. 5º, XXIII, e o art. 170, III, sejam preservados e efetivados e pela qual a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva quando, simultaneamente, preserve

o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem-estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais.

Efetivamente, a propriedade produtiva que recebeu imunidade constitucional é a que aufere produção lícita e racional. Por certo que a produtividade obtida mediante exploração ilícita e de forma irracional, como ocorre com a exploração de trabalho análogo ao trabalho escravo, não está protegida pela imunidade constitucional, pois como bem apontou Gilberto Bercovici, professor titular de Direito Econômico e Economia Política da USP e do Mackenzie:

> o próprio conceito de "propriedade produtiva" da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas esta no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social. (BERCOVICI, 2015).

Por derradeiro, da Advocacia-Geral da União Cidadã, órgão integrante das funções essenciais à Justiça (art. 131 da CF), espera-se atuação consentânea e progressista com vista a efetivar plenamente os Fundamentos, Objetivos e Princípios da Constituição Cidadã.

Transplantar para a práxis diária o que está previsto na "Constituição folha de papel" de que nos fala Lassalle é um dos grandes desafios da pós-modernidade, e por certo do jurista contemporâneo preocupado com a efetivação dos direitos e os conflitos que angustiam a civilização e colocam em risco a própria espécie.

Recai, portanto, sobre os operadores do direito, sejam juízes, promotores, procuradores e advogados públicos e privados que militam na área, a responsabilidade histórica de interpretar e aplicar as normas com vista a dar máxima efetividade aos princípios constitucionais, entre eles o da função social da propriedade.

Tudo isso de forma a propiciar a realização de uma reforma agrária que garanta justiça social por meio da democratização do acesso à terra e transforme o meio rural, garantindo segurança alimentar para o país, mediante exploração de forma humana, racional e sustentável, e tendo, por fim último, o alcance dos Fundamentos e Objetivos da República.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Propriedade que descumpre a função social não tem proteção constitucional. **Consultor Jurídico**, 6 dez. 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.

*br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protecao-constitucional*. Acesso em: 1º set. 2019.

CABOCLO, Natalya; MASSUQUETTO, Josely Trevisan. Propriedade produtiva e desapropriação: Uma marcha lenta rumo à máxima efetividade do texto constitucional. *In*: SONDA, Cláudia; TRAUCZYNSKI, Silvia Cristina (org.). **Reforma Agrária e Meio Ambiente.** Teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010.

D'ÁVILA, Renata Almeida. **O Princípio da Função Socioambiental da Propriedade Rural e a Desapropriação por Interesse Social para Fins de Reforma Agrária.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Ambiental) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica).** São Paulo: RT, 1990.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2009.

MARÉS, Carlos Frederico. Função Social da Propriedade. *In*: SONDA, Claúdia; TRAUCZYNSKI, Silvia Cristina (org.). **Reforma Agrária e Meio Ambiente**: Teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010.

PERLINGIERI, Pietro. **Introduzione ala problemática della "proprietà".** Camerino_Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1970.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani (org.). **Função Social da Propriedade** – Dimensões Ambiental e Trabalhista. Brasília: NEAD/MDA, 2005. (Série Debate, n. 2).

_____. **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata.** Brasília: NEAD/MDA, 2007. (NEAD Especial; 7).

SANTOS, João Paulo de Faria. **Reforma Agrária e Preço Justo**: A Indenização na Desapropriação Agrária Sancionatória. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2009.

SILVEIRA, Domingos Sávio da; XAVIER, Flávio Sant'Ana (coord.). **O Direito Agrário em debate.** Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 1998.

SILVA, Daniel Leite da. O descumprimento da função sócio-ambiental como fundamento único da desapropriação para reforma agrária. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1632, 20 dez. 2007. Disponível em: *http://jus.uol.com.br/revista/texto/10774*. Acesso em: 30 mar. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Gomes da. **O Buraco Negro:** a reforma agrária na Constituinte. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça.** São Paulo: RT, 2000.

# Propriedade Rural: Objeto de Colisão entre o Direito Patrimonial e os Direitos Humanos Naturais

*Lanna Thays Portela Moraes*[1]
*Adegmar José Ferreira*[2]

**Resumo:** Neste trabalho objetivou-se investigar a colisão entre o direito patrimonial e os direitos humanos naturais na propriedade rural, tanto nos conflitos fáticos quanto nos jurídicos. O ordenamento jurídico brasileiro assegura o direito de propriedade com mecanismos de defesa desta, bem como prevê o cumprimento de uma função social, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária. Como uma forma de pressionar o Poder Público, surgem os movimentos sociais legitimados pelo direito à terra, gerando os conflitos em virtude das invasões, que chegam às portas do Judiciário como uma colisão de diretos, que se mostra ineficaz na solução do problema.

**Palavras-chaves:** Propriedade. Conflito Agrário. Direito Patrimonial. Direitos Humanos Naturais.

**Abstract:** The objective of this study was to investigate the collision between patrimonial law and natural human rights in rural property, both in factual and legal conflicts. The Brazilian legal system ensures the right of ownership with mechanisms to defend it, as well as provides for the fulfillment of a social function, under penalty of expropriation for purposes of Agrarian Reform. As a way of pressing the Public Power, the social movements legitimized by the right to land arise, generating the conflicts by virtue of the invasions, that arrive at the doors of the judiciary like a direct collision, that is ineffective in the solution of the problem.

**Keywords:** Property. Agrarian conflict. Patrimonial Law. Natural Human Rights.

## 1 INTRODUÇÃO

A proposta do presente trabalho foi estudar e entender a colisão entre o direito patrimonial e os direitos humanos naturais com relação à propriedade rural e como o Judiciário tem se posicionado frente aos conflitos agrários que chegam às suas portas.

Os conflitos no campo envolvendo a propriedade rural tornam-se cada dia mais acirrados, a mídia noticia rotineiramente os conflitos envolvendo latifundiários e integrantes, especialmente do MST.

1. Graduada em Direito; especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil; especialista em Direito Constitucional; mestranda em Direito Agrário pela UFG; advogada; e professora.
2. Graduado em Direito pela UFU; mestre em Direito Agrário pela UFG; doutor em Educação pela PUC-GO; pós-doutor pela Universidad Nacional de Córdoba; professor adjunto da UFG.

Inobstante o conflito de fato, caracterizado pelas invasões de grandes propriedades, existe ainda o conflito jurídico, de direitos que se chocam e chegam ao Judiciário – que profere decisões ineficazes na solução do problema e caracteriza as invasões como um ataque ao direito de propriedade, mesmo que esta não esteja cumprindo com sua função social, e usa da repressão como resposta aos conflitos, que acabam por se agravar.

Assim, os conflitos no campo vão além das invasões e da resposta dada pelo Judiciário, pois não é apenas um conflito pelo objeto da lide, mas, especialmente, pelo direito a este. De um lado, temos o direito à propriedade, bem como à defesa desta, com instrumentos previstos no Código Civil de 2002, com caráter extremamente patrimonial, e, por outro lado, temos a propriedade em uma concepção agrarista, que deve cumprir sua função social com a finalidade do bem-estar coletivo, como um objeto de efetivação dos direitos humanos naturais, e que também é defendido pela Constituição Federal.

Dessarte, a propriedade rural pode ser analisada sob duas concepções: a cível, com grande inclinação para o viés financeiro e patrimonial, e a agrária, com caráter social em que a propriedade cumpre um papel de fundamental importância na efetivação dos direitos humanos naturais.

Nesse contexto, os conflitos agrários são um meio de pressionar o Poder Público para a efetivação da reforma agrária constitucionalmente prevista, extraindo daí sua legitimidade. Nos conflitos, de um lado encontram-se os latifundiários e seu o direito à propriedade e à defesa desta, e de outro, os integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), legitimados pelo direito à terra e à reforma agrária. E em meio a esse conflito surge a figura do Estado-juiz, que se mostra ineficaz na tentativa da solução do litígio.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar de forma científica e teórica os conflitos agrários e a legitimidade destes na busca da efetivação dos direitos humanos naturais, bem como analisar as teses cível e agrária quanto ao direito de propriedade, e realizar um estudo sobre como o Judiciário vem decidindo as causas que envolvam os conflitos agrários, a fim de contribuir para melhor compreensão do tema.

Embora ainda não existam resultados conclusivos da pesquisa, foi examinado como o Judiciário enfrenta a questão da função social da propriedade nas ações possessórias advindas dos conflitos pela terra, em que se chocam os direitos humanos naturais e o direito patrimonial, sendo estas categorias representativas da proposta, e foi verificada uma inclinação para a defesa da propriedade absoluta por parte desse poder.

Como estratégia para contribuir com o debate do tema, foi feita uma pesquisa qualitativa exploratória e explicativa de casos que envolvam os conflitos agrários no Judiciário brasileiro, da legislação e da doutrina, buscando o maior número de bibliografia a respeito do tema.

O tema proposto foi dividido em três seções, sendo que na primeira cuidamos de explicar a utilização do termo direitos humanos naturais para nos referir à propriedade rural. Na segunda seção, dividida em dois subtítulos, conceituamos o imóvel/propriedade rural, bem como evidenciamos como surge o embate entre o direito civil e o direito agrário quanto à propriedade rural e sua proteção.

Por fim, na terceira seção, fizemos uma digressão para entender como se deu a divisão de terras no Brasil, com a exportação de Portugal do sistema das Sesmarias. Discorremos sobre onde repousa a legitimidade dos movimentos sociais pelo direito à terra e finalizamos com a perspectiva atual do Judiciário brasileiro quanto aos conflitos agrários.

## 2 DOS DIREITOS HUMANOS NATURAIS

Para entendermos o conflito existente entre o direito patrimonial e os direitos humanos naturais com relação à propriedade rural, e por que tratamos a terra como um direito humano natural, como propomos neste trabalho, é imprescindível delimitarmos o que temos por direitos humanos naturais.

Em proêmio, o termo natural, de acordo com o dicionário, entre outros significados, é aquilo "que faz parte do indivíduo desde o seu nascimento; congênito, inato". Assim direitos humanos naturais nada mais são do que os direitos que são inatos, intrínsecos à condição de ser humano, como a vida, a alimentação saudável, os quais foram em sua maioria positivados pelo nosso ordenamento jurídico, como é o caso da figura da propriedade, inserta no rol de direitos e garantias fundamentais.

Os conceitos e o reconhecimento da existência dos direitos naturais surgiram com os sofistas no século V a.C. na Grécia Antiga, quando então o homem é posto como sendo o centro do Universo. Protágoras, mais renomado sofista, aduzia que o direito tinha como sua fonte o ser humano e não os deuses, e trazia vinculado ao direito natural o conceito do justo (BOBBIO, 1995).

Na doutrina jusnaturalista, defendida e explicada inicialmente por Aristóteles, e posteriormente por diversos filósofos, como Platão, Thomas Hobbes, São Tomás de Aquino, Santo Agostinho, Hugo Grócio, John Locke, entre outros, e atualmente pelo jurista inglês John Finnis, os direitos naturais são os que possuem sua validade independentemente de seu reconhecimento legal, que não dependem de estarem positivados por meio de um processo legislativo, são comuns a todos os homens, universais, imutáveis e possuem reconhecimento por meio da própria razão humana, sendo, assim, anteriores ao próprio Estado e ao direito dito por esse (BOBBIO, 1995).

Nos ensinamentos de Bobbio (1992, p. 655),

> O Jusnaturalismo é uma concepção segundo a qual existe e pode ser conhecido um "direito natural" (*ius naturale*), ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (direito positivo).

O direito natural constituiu verdadeira ferramenta para que o homem cobrasse do Estado o respeito e reconhecimento dos direitos individuais, de modo que foi considerado como o alicerce para a criação dos direitos humanos fundamentais positivados pelo Estado, assim o direito natural positivado torna-se um direito fundamental.

A própria figura do Estado surgiu como uma forma de contrato para a proteção dos direitos dos indivíduos, que viviam em seu estado natural com interesses que, por vezes, divergiam, o que os faziam viver constantemente em estado de guerra, de modo que o Estado seria uma maneira de tutelar e garantir os direitos naturais. Assim o Estado surge a partir de um estado da natureza para assegurar o gozo dos direitos naturais (DALLARI, 2012).

Nas palavras de Freitas (1986),

> Sob a rubrica do jusnaturalismo, reúnem-se aquelas doutrinas que afirmam a pré-existência de um ordenamento jurídico ideal superior à ordem jurídica positiva. Vários são os jusnaturalistas, conforme teremos ocasião de examinar, desde os que remontam à nebulosa sofística grega e seus jogos de palavras analisados por Helvétius até o jusnaturalismo de conteúdo variável de Stammler. (FREITAS, 1986, p. 18)

Assim, temos que a concepção de direito natural pode ser dividida em momentos históricos, ou seja, direito natural medieval ou antigo e direito natural moderno. O direito natural medieval afirma sua existência como uma norma de caráter objetivo, além da lei, já o direito natural moderno é defendido como direito subjetivo.

Nesse ínterim, a partir do século XVII, os direitos naturais fundamentam as reivindicações dos ditos direitos inatos à natureza humana, a fim de se evitar abusos por parte do próprio Estado, sendo um verdadeiro contrapeso à atividade legiferante monopolizada pelo ente estatal, possuindo um caráter subjetivo (DALLARI, 2012).

Dessarte, não há como negar que os direitos fundamentais são a positivação dos direitos naturais, ou seja, o fundamento de criação e positivação de um direito fundamental objetivo reside no reconhecimento de um direito natural subjetivo. Os direitos humanos e os direitos fundamentais derivam dos direitos naturais. Nas palavras de

Ferraz Junior (1993), em análise a dicotomia entre jusnaturalismo e juspositivismo, aduz que

> [...] sua importância mantém-se mais nas discussões sobre a política jurídica, na defesa dos direitos fundamentais do homem, como meio de argumentação contra a ingerência avassaladora do Estado na vida privada ou como freio às diferentes formas de totalitarismo. Uma das razões do enfraquecimento operacional da dicotomia pode ser localizada na promulgação constitucional dos direitos fundamentais. Esta promulgação, o estabelecimento do direito natural na forma de normas postas na Constituição, de algum modo "positivou-o". E, depois, a proliferação dos direitos fundamentais, a princípio, conjunto de supremos direitos individuais e, posteriormente, de direitos sociais, políticos, econômicos aos quais se acrescem hoje direitos ecológicos, direitos especiais das crianças, das mulheres etc. provocou, progressivamente, a sua trivialização. (FERRAZ JÚNIOR, 1993, p. 61)

Ato contínuo, os direitos humanos, que servem de alicerce na criação dos direitos fundamentais, são um desdobramento, ou seja, uma evolução dos direitos naturais, sendo um garantia do homem contra as arbitrariedades do Estado. Moraes (2002) conceitua os direitos humanos fundamentais como

> O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana. (MORAES, 2002, p. 39)

Nesse contexto, o direito natural legitima os direitos humanos e, consequentemente, os direitos fundamentais, que em nossa Constituição dividem-se em individuais e coletivos, sociais e políticos, e têm como prioridade a dignidade da pessoa humana, o que justifica a utilização do termo direitos humanos naturais neste trabalho.

Assim, considerando serem os direitos fundamentais derivados dos direitos naturais, dentro do rol daqueles direitos, encontra-se a propriedade como sendo inviolável, merecendo proteção especial pela nossa Carta Magna, disposta logo no art. 5º, caput, o que será amplamente estudado nos capítulos seguintes deste trabalho.

Um dos importantes nomes que trouxe inicialmente a ideia de ser o direito de propriedade um direito natural foi o filósofo John Locke, pois para ele a propriedade é inerente ao ser humano e fruto legítimo de seu trabalho, e a criação do Estado, por meio do contrato social, marca a transição do estado de natureza para a sociedade civil, sendo que um de seus objetivos é dar proteção à propriedade (DALLARI, 2012).

Ademais, trazendo a ideia de propriedade como direito fundamental – e sabendo que os direitos fundamentais derivam do direito natural –, quando falamos da terra, temos que esta é e sempre foi a primeira e única fonte de alimentos, o que a torna condição de vida, daí a importância de estudarmos a propriedade como um direito humano natural, capaz de efetivar diversos outros direitos naturais, como o direito à vida.

Considerando o exposto, e já delimitado o porquê de conceituar o direito de propriedade como sendo um direito humano natural, passaremos à análise do conceito de propriedade rural tanto em seu aspecto agrário como no cível, com a análise dos limites impostos ao direito de propriedade, tendentes à proteção desta no intuito de evitar sua banalização.

## 3 DA PROPRIEDADE RURAL

### 3.1 Conceito de imóvel rural

Em nosso ordenamento jurídico, temos quatro leis que  conceituam o imóvel rural, quais sejam, a Lei nº 4.504/1964 – Estatuto da Terra, em seu art. 4º, inciso I; a Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional, no seu art. 29; a Lei nº 8.629/1993 – Lei da Reforma Agrária, no art. 4º, inciso I; e a Lei nº 9.393/1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), em seu art. 1º, *ex vi*:

> Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:
>
> I –"Imóvel Rural", é o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;
>
> Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.
>
> Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:
>
> I – Imóvel Rural – o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;
>
> Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel

> por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

Consoante podemos perceber, no Estatuto da Terra e na Lei de Reforma Agrária, o imóvel rural está conceituado levando-se em consideração sua destinação, independentemente da localização deste. Já no Código Tributário Nacional e na Lei do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o imóvel rural está definido como sendo aquele que está localizado fora da zona urbana do município. Assim, de início verifica-se uma divergência conceitual do que é ou não considerado um imóvel rural.

O imóvel rural conceituado pelo Estatuto da Terra, bem como pela Lei da Reforma Agrária, por utilizar como critério de diferenciação do imóvel urbano a sua destinação, parece-nos incorporar em seu texto, implicitamente, uma função social da propriedade, pois leva em consideração a destinação da terra, ou seja, quando sua utilização está ligada a práticas agrárias.

Em nível jurisprudencial, o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça para a distinção entre imóvel urbano e imóvel rural foi o conceito trazido pelo Estatuto da Terra, consagrando, assim, a sua função social, e não sua localização especificadamente em zona rural, como podemos perceber em trecho do voto da ministra relatora Denise Arruda, quando do julgamento da ação rescisória nº 3.971 – GO (2008/0095747-9):

> Com efeito, a Primeira Turma desta Corte, no julgamento do REsp 621.680/RJ, acompanhando o voto proposto por esta Relatora, decidiu que "a definição de imóvel rural, em sede de desapropriação para fins de reforma agrária, é aferida pela sua destinação, não interessando que esteja localizado em zona urbana.

Inobstante, o ministro relator Herman Benjamin, no julgamento do Recurso Especial nº 1.112.646 – SP (2009/0051088-6), também reafirmou que o critério definidor do que seja imóvel rural, mesmo que para a incidência do imposto, seria o da sua destinação, e não de sua localidade, como previsto no Código Tributário, senão vejamos trechos de seu voto:

> O art. 32, § 1º, do CTN adota o critério da localização do imóvel e considera urbana a área definida na lei municipal, desde que observadas pelo menos duas das melhorias listadas em seus incisos. Ademais, considera-se também nessa situação o imóvel localizado em área de expansão urbana, constante de loteamento aprovado, nos termos do § 2º, do mesmo dispositivo.
>
> Ocorre que o critério espacial do art. 32 do CTN não é o único a ser considerado. O DL 57/1966, recepcionado pela atual Constituição como lei complementar

> (assim como o próprio CTN), acrescentou o critério da destinação do imóvel, para delimitação das competências municipal (IPTU) e federal (ITR).
>
> [...]
>
> Assim, não incide IPTU, mas sim o ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial. Ao lado do critério espacial previsto no art. 32 do CTN, deve ser aferida a destinação do imóvel, nos termos do art. 15 do DL 57/1966.

Ato contínuo, o imóvel rural, de acordo com o Estatuto da Terra, pode ser classificado como propriedade familiar, minifúndio, latifúndio e empresa rural (art. 4°, incisos II, IV, V e VI), e a que mais iremos explorar neste trabalho será o latifúndio, pois neste surgem os maiores conflitos agrários pela terra, seja conflito de fato ou conflito jurídico.

A propriedade familiar corresponde a um módulo rural e deve ser explorada pelo proprietário e por sua família, para a subsistência, podendo contar, eventualmente, com a ajuda de terceiros; a empresa rural trabalha com a exploração de atividades agrárias, trata-se de um empreendimento, ou seja, visa ao lucro e necessita do competente registro.

O minifúndio é a propriedade inferior à propriedade rural familiar, ou seja, inferior a um módulo rural, e é rechaçado por grande parte da doutrina. Nas palavras de Opitz e Opitz (2014, p. 72)

> se o prédio, pela sua pequenez, não garante toda a atividade do conjunto familiar, de modo a lhe propiciar os meios de subsistência e um certo progresso econômico, considera-se minifúndio, que deve desaparecer ou pela venda, ou pela desapropriação, ou pela agregação a outro prédio, para dar lugar ao prédio rústico ideal representado pelo chamado módulo rural. (OPTIZ; OPTIZ, 2014, p. 72)

Já o latifúndio, conceituado por Marques (2015), é

> o imóvel rural que tem área igual ou superior ao módulo rural e é mantido inexplorado ou com exploração inadequada ou insuficiente às suas potencialidades. Em outras palavras, é o imóvel rural que, não sendo Propriedade Familiar – porque tem área igual ou superior ao módulo rural -, não cumpre a sua função social. (MARQUES, 2015, p. 62)

Com a promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, a classificação do imóvel rural ganhou novas terminologias, quais sejam, pequena propriedade, média propriedade, propriedade produtiva, grande propriedade e propriedade improdutiva,

sendo que apenas as três primeiras foram conceituadas e posteriormente reguladas pela Lei nº 8.629/1993.

Nos termos da lei citada alhures, a pequena propriedade é o imóvel rural com área de 01 a 04 módulos fiscais; a média propriedade possui de 05 a 15 módulos fiscais; e a propriedade produtiva é aquela que explorada econômica e racionalmente, e atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

Ato contínuo, como a lei não faz menção à grande propriedade, nem à propriedade improdutiva, temos que, por dedução, a grande propriedade é aquela com mais de 15 módulos fiscais e a improdutiva é a que não atende aos requisitos do art. 6º da Lei nº 8.629/1993.

A Constituição Federal confere proteção apenas à pequena e à média propriedade, bem como à propriedade produtiva, aduzindo que estas não serão alvo de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme art. 185. Quanto à proteção da propriedade produtiva, começam a surgir os embates, visto que, para o cumprimento da função social, não basta que seja produtiva a propriedade.

Assim, conceituado o imóvel rural e suas classificações no âmbito legal e jurisprudencial, passaremos à análise de como o imóvel rural ganha contornos de propriedade e o conflito existente entre a propriedade para o direito civil e para o direito agrário.

### 3.2 Função social da propriedade: conflito entre o cível e o agrário

Considerando que o conceito de imóvel rural está ligado a sua utilização, ou seja, destinado a atividades agrárias, este nos parece ter que cumprir uma função social, e nesse ponto residem controvérsias quanto à proteção e consideração como propriedade legítima, visto não existir clareza legislativa.

A função social da propriedade se traduz como um instrumento que busca promover a justiça social com a utilização correta da terra, aumentando, assim, sua produtividade, bem como uma distribuição justa, para o fim de atender ao bem-estar da coletividade, fundamentando o próprio direito agrário (OPITZ; OPITZ, 2014).

Assim, a função social da propriedade é uma limitação da propriedade absoluta da terra, um requisito a ser cumprido pelo seu proprietário, além disso ainda vem elencada como uma cláusula pétrea e princípio fundamental em nossa ordem jurídica, disposta no rol do art. 5º da Magna Carta, bem como também é um princípio vinculado à ordem econômica, nos termos do art. 170, da CF/88.

A questão da função social da terra e da propriedade rural encontra respaldo constitucional no art. 5º, inciso XXIII; no parágrafo único do art. 185; e no art. 186. Inobstante,

a função social da terra também vem disciplinada na legislação infraconstitucional, denominada Estatuto da Terra, no § 1º do art. 2º, o qual demonstra perfeita sincronia com os dispositivos constitucionais retrocitados.

Dessarte, fazendo uma leitura constitucional da propriedade, não restam dúvidas de que a propriedade que não cumpre com uma função social não merece proteção. Não outro é o ensinamento do douto professor Souza Filho (2003), para quem

> É tão insistente a Constituição que se pode dizer, fazendo eco ao Professor colombiano Guillermo Benavides Melo, que no Brasil, pós 1988 a propriedade que não cumpre sua função social não está protegida, ou, simplesmente, propriedade não é. Na realidade quem cumpre uma função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra, mesmo quando não alterada antropicamente, e a ação humana ao intervir na terra, independentemente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue. Por isso a função social é relativa ao bem e ao seu uso, e não ao direito. A desfunção ou violação se dá quando há um uso humano, seja pelo proprietário legitimado pelo sistema, seja por ocupante não legitimado. Embora esta concepção esteja clara por todo texto constitucional, a leitura que tem feito a oligarquia omite o conjunto para reafirmar o antigo e ultrapassado conceito de propriedade privada absoluta. A interpretação, assim, tem sido contra lei. (SOUZA FILHO, 2003, p. 116)

Importante esclarecer que, quando falamos da propriedade rural pelo direito agrário, estamos nos referindo à defesa da propriedade que cumpra sua função social, de modo a efetivar o direito humano natural à propriedade, ou seja, só seria legítima a propriedade que atende às necessidades sociais, pois só assim se garante a vida, a segurança alimentar e o avanço econômico, com menos desigualdades sociais com a mera acumulação de riquezas, de modo que temos aqui consagrada a propriedade como um direito humano natural que tem um ônus a ser cumprido para merecer proteção.

Já considerando a propriedade rural à luz cível, estamos nos referindo a uma visão de direito absoluto da propriedade que pode se defendida por aquele que possui seu título, independentemente do cumprimento da sua função social, tem caráter extremamente patrimonial, criticada por Souza Filho (2003) que aduziu em sua obra que a terra deixou de ser fonte de alimentos e passou a ser produtora de riquezas, com natureza especulativa.

No Brasil, o conflito entre o direito civil e o direito agrário quanto à propriedade rural é fervoroso, ainda mais considerando a presença da chamada "bancada ruralista" no Congresso Nacional, com um viés extremamente patrimonial, daí a opção destes pesquisadores em demonstrar o choque existente e classificá-los como direitos huma-

nos naturais e direitos patrimoniais. Tal conflito é reconhecido por Sousa Santos (2011, p. 36), para quem

> no caso da terra, confrontam-se fundamentalmente duas concepções de propriedade: a concepção que tem na sua base o direito agrário, ligado ao trabalho; e as concepções individualistas do direito civil, com uma concepção de propriedade mais ligada ou à posse directa ou ao título. São duas concepções que estão, neste momento, em conflito. (SOUSA SANTOS, 2011, p. 36)

Inobstante, o Poder Público (Executivo) pouco faz no sentido de cobrar o cumprimento da função social da propriedade, e é conivente com a utilização da terra como acúmulo de riqueza, pois não efetiva a reforma agrária nas propriedades improdutivas, ou mesmo nas que possuem níveis satisfatórios de produtividade, mas que agridem e deterioram o meio ambiente, ou que utilizam mão de obra escrava etc.

Do mesmo modo, quando os conflitos chegam ao Poder Judiciário, este também adota um viés civil de propriedade e dá proteção especial ao detentor do título, independentemente de este cumprir ou não com sua função social. Ou seja, a propriedade ganha proteção como um direito absoluto, tendente a atender apenas aos interesses econômicos, desconsiderando sua função de bem-estar social.

Assim, temos hoje em nosso ordenamento jurídico uma ampla proteção à propriedade, até mesmo por se tratar de um direito humano natural, conforme já delineado em linhas volvidas, entrementes podemos perceber que, para que uma propriedade mereça a proteção legal, ela precisa cumprir com uma função social e, nesse ponto, o direito civil, extremamente patrimonialista, desconsidera o cumprimento da função social da propriedade, destoando do direito agrário, bem como dos preceitos constitucionais a nosso ver.

## 4 CONFLITOS AGRÁRIOS PELA TERRA

### 4.1 Divisão de Terras no Brasil – Lei das Sesmarias

A formação da propriedade rural no Brasil começou com a colonização portuguesa. Quando do descobrimento do Brasil, vigorava em Portugal a Lei das Sesmarias, criada por D. Fernando em 1375, que objetivava acabar com a ociosidade das terras de propriedade do rei, o qual possuía inteira liberdade de concedê-las e retomá-las.

O título era concedido com a obrigação de que o beneficiado tornasse a terra produtiva, bem como promovesse sua ocupação e povoamento e efetuasse o pagamento dos tributos. Caso não fossem cumpridas as obrigações, a pena era o retorno das terras ao

patrimônio da coroa. Era uma forma de fortalecer o reino. Conforme podemos perceber, mesmo que de maneira implícita, já existia a figura da função social da propriedade (SILVA, 2008).

No intuito de povoar a colônia recém-descoberta, foi implantado no Brasil o sistema Sesmarias pela coroa portuguesa, entretanto tal sistema não guardou relação com o existente em Portugal, que necessitou de constantes regulamentos e adaptações.

A primeira grande dificuldade na implantação das Sesmaria no Brasil foi a extensão territorial do país, que alcançava níveis continentais. Posteriormente, a questão da falta de infraestrutura, diferenças brutais de população, condições de vida e desenvolvimento. Existia muita terra para pouca gente (SILVA, 2008).

Com as adaptações do sistema Sesmarias, o Brasil foi dividido em Capitanias Hereditárias e entregues aos capitães, nobres e fidalgos, pessoas de certa linhagem. Surgiam aí os primeiros latifúndios nas novas terras do Brasil. O sistema de distribuição da terra seguindo o modelo português vigorou até a independência do Brasil com o advento do Primeiro Império, quando em 17 de julho de 1822 foi extinto o sistema Sesmarias (BORGES, 2006).

Ocorreu nesse momento um período de insegurança aos proprietários de terras, pois não existia qualquer regulamentação quanto à posse ou à propriedade da terra. E, devido ao sistema inadequado de colonização, as posses irregulares, que já existiam mesmo no período das Sesmarias, proliferaram-se ainda mais.

A Constituição Imperial de 1824 garantiu o direito à propriedade como um direito fundamental, mas não regulou seu exercício. Só no ano de 1850 foi editada a primeira Lei de Terras no Brasil, com a possibilidade de regularização da propriedade aos possuidores de títulos de Sesmarias, aos possuidores irregulares, enfim a todos que estivessem como detentores de propriedades rurais como próprias, no intuito de resolver o problema fundiário no Brasil (BORGES, 2006).

Como se pode perceber, o problema agrário no Brasil tem suas origens desde o descobrimento, com a divisão injusta da terra, à custa de expulsão da população indígena e do trabalho escravo, o que se reflete nos dias atuais, sendo motivo de conflitos no campo e ponto de discórdia nos bastidores forenses, como veremos a seguir.

O direito à propriedade sempre foi tido como um direito absoluto, sem intervenção do Estado. Assim, existiam (e existem ainda!) grandes proprietários rurais que não produziam na terra, tendo essa apenas como acúmulo de riquezas, não cumprindo o que hoje chamamos de função social da propriedade rural.

Com as grandes discussões acerca da melhor distribuição da terra, influenciada por movimentos socialistas que defendiam a reforma agrária, a Constituição de 1946 inovou no direito de propriedade trazendo a ideia da função social. O direito absoluto

sobre a propriedade foi mitigado, surgindo aí o dever de tornar a propriedade produtiva (OPITZ; OPITZ, 2014).

Apesar desse grande avanço, não existia uma legislação que regulava a propriedade rural, de modo que esta era regulada pelo Código Civil de 1916, com um caráter extremamente patrimonial. O direito agrário não tinha autonomia, apesar da grande necessidade.

Várias foram as tentativas de criar um Código Agrário no Brasil, até que em 1960 aconteceu a Conferência de Punta del Este, no Uruguai, onde o Brasil se fazia presente e assumiu o compromisso internacional de reforma agrária. Assim, em 10 de setembro de 1962 surgiu a primeira lei de desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária, a Lei nº 4.132 (SILVA, 1996).

Logo em seguida, em 9 de novembro de 1964, as reivindicações dos trabalhadores rurais foram legalizadas com a Emenda Constitucional nº 10, que autorizava a desapropriação da propriedade rural que não cumprisse com sua função social, e posteriormente, com a promulgação da Lei ordinária nº 4.504, em 30 de novembro de 1964, intitulada de Estatuto da Terra, não apenas como uma lei de reforma agrária, mas também como uma lei de desenvolvimento rural (SILVA, 1996).

A partir daí, a propriedade rural passou a ser regida pelo binômio poder-dever, pois com a ideia de propriedade produtiva, os grandes proprietários deveriam produzir de forma racional e adequada, de modo que o uso da propriedade deveria atender ao bem-estar social (OPITZ; OPITZ, 2014).

O Estatuto da Terra instituiu vários mecanismos técnicos e legais que deveriam ser utilizados pelo Poder Público para fins de reforma agrária. Nos termos do Estatuto, a reforma agrária é o conjunto de medidas que visam promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no seu regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social. É uma maneira de assegurar a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, estabelecendo uma relação do homem com a propriedade rural e o uso da terra, no intuito de promover a justiça social e o desenvolvimento do país com a consequente extinção do minifúndio e do latifúndio.

Para isso, a propriedade rural deve cumprir sua função social, que será atendida quando, simultaneamente, favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, assim como de suas famílias, mantiver a produtividade e assegurar a conservação dos recursos naturais.

Como vimos, a distribuição da terra no Brasil se deu de forma injusta, pois apesar de o sistema das Sesmarias ter suas virtudes em Portugal, no Brasil causou muito alvoroço e desigualdades que perduram até os dias atuais, o que impede, inclusive, uma mudança de visão do próprio Judiciário quanto à defesa da propriedade.

### 4.2 Legitimidade dos conflitos agrários pela terra

Entendemos que a propriedade rural vai além do interesse individual, consoante já estudado alhures, pois tem um fim social a cumprir (mesmo que não seja efetivado!). A propriedade não pode ser tida apenas como acúmulo de riqueza, mas deve satisfazer às necessidades gerais, e esse entendimento foi defendido desde Aristóteles, que preconizou a função social da propriedade em sua obra *A Política*.

Outros estudiosos também trataram da relevância da função social da propriedade, como São Tomás de Aquino, que defendia que o direito à propriedade era justo na medida em que produzisse para atender às necessidades de seu proprietário e, consequentemente, às necessidades da sociedade (BORGES, 2006).

A função social da propriedade rural tem caráter constitucional. A Magna Carta prevê expressamente em seu art. 5º, XXIII, que a propriedade cumprirá a sua função social. E prevê, ainda, no art. 184, que a propriedade rural que não cumprir a função social será desapropriada para fins de reforma agrária.

A propriedade rural é de extrema importância em nosso ordenamento jurídico, é por meio dela que alcançamos a dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Trata-se de um mecanismo para o alcance de uma vida digna, sendo um direito humano natural. Somente pela atividade rural que se garante a segurança alimentar, assegurando, assim, a vida, que é um direito fundamental, e não há que se falar em dignidade humana onde exista fome e miséria.

Souza Filho (2003), em sua obra *A Função Social da Terra*, aduz que aquele que cumpre com a função social da terra, independentemente de ter o título da propriedade, não pode ser julgado e penalizado, pois está, nada mais, nada menos, que cumprindo com a legislação, o que dá legitimidade para que este tenha proteção.

O mesmo autor, ao comentar como se dá a desapropriação para fins de reforma agrária, faz uma enorme crítica, aduzindo que o descumpridor da lei acaba por ser premiado, enquanto o possuidor é penalizado. Para Souza Filho (2003, p. 109),

> A desapropriação não é, assim, mais do que um contrato público de compra e venda, no qual a manifestação livre de vontade do vendedor fica restringida pelo interesse público. A desapropriação, longe de ser a negação do conceito liberal de propriedade, é sua reafirmação. A grande novidade do conceito liberal é a livre disposição do bem, mas o bem é sempre integrante de um patrimônio e o que está garantido com a desapropriação é, exatamente, a integridade deste patrimônio. A desapropriação é entendida como a reparação de um dano patrimonial causado ao cidadão e, portanto, é uma reafirmação da plenitude do direito de propriedade. Por isso a desapropriação de bens privados está reconhecida

> desde as primeiras constituições, como a única exceção à liberdade de transferência ou a disposição do bem, não sendo exceção à plenitude do exercício do direito de propriedade. A desapropriação utiliza nos casos de descumprimento da função social, porém, alimenta dois enormes defeitos e injustiças: primeiro, remunera a mal usada propriedade, isto é, premia o descumprimento da lei, porque considera causador do dano e obrigado a indenizar, não o violador da norma, mas o Poder Público que resolve pôr fim à violação; segundo, deixa a iniciativa de coibir o mau uso ao Poder Público, garantindo a integridade do direito ao violador da lei. (SOUZA FILHO, 2003, p. 109)

O que podemos perceber é que a ocupação das terras que não cumprem com a função social tem legítimo interesse tutelado à terra, bem como à reforma agrária. Trata-se de uma maneira encontrada pelos movimentos de defender seu direito constitucionalmente previsto, mas esquecido pelos aplicadores do direito.

Nas palavras de Tárrega e Rocha (2018),

> Nas mais diversas localidades do Brasil, onde se estruturam os conflitos são escolhidas grandes propriedade de empresas agrícolas, terras suspeitas de grilagem, que não cumprem a função social, que exploram de forma predatória os recursos naturais, que estão sobre controle de empresas que dominam tecnologias peculiares de exploração da agricultura, enfim, as ocupações de alguma forma se relacionam com a forma como os movimentos camponeses compreendem o seu direito a terra ou entendem que o Estado não cumpre a legislação que define os parâmetros da Reforma Agrária, desta forma, a ocupação para além de chamar a atenção da sociedade para o problema agrário ou direcionar a desapropriação de terra a ser executada pelo estado, procura estabelecer um diálogo com a sociedade e com o estado sobre a necessidade da organização de um outro padrão agrário no Brasil, que atenda os interesses dos camponeses, mas também conduza a um sistema agrícola e social de distribuição da terra entendido como mais justo. (TÁRREGA; ROCHA, 2018, p. 3)

É notório que os conflitos agrários pela efetivação do direito à terra surgem em face de uma omissão estatal quanto ao cumprimento da lei, sendo conivente com um organização agrária excludente, criminalizando os movimentos sem-terra.

E quando esses conflitos agrários, que são uma estratégia de luta por efetivação de direitos, chegam às portas do Judiciário, por meio das ações possessórias e petitórias, as decisões assumem um cunho patrimonial, verificando para a aplicação da defesa apenas os requisitos presentes na legislação civil e desconsiderando totalmente o

mandamento constitucional de que a propriedade deve cumprir a função social para merecer proteção.

### 4.3 Conflitos agrários na perspectiva do Judiciário

Os conflitos agrários se legitimam no direito à terra e à reforma agrária, que não é efetivada pelo Estado quando a propriedade não cumpre com sua função social.

Ocorre que, quando as causas chegam ao Judiciário em razão da omissão do Executivo, a função social da propriedade é deixada em segundo plano e as decisões de retirada dos invasores de forma repressiva acabam por agravar o problema. As decisões são tomadas com base no direito de defesa da propriedade, ainda que estas não estejam cumprindo sua função social.

E, nesse contexto, encontra-se a colisão entre o direito patrimonial e os direitos humanos naturais, e justifica-se a utilização dessas duas categorias em razão do já exposto – em que o Judiciário se mostra incapaz de solucionar o problema, proferindo decisões que não colocam fim ao conflito.

Temos duas áreas do direito em latente colisão: a cível e a agrária. Para o direito civil, a propriedade tem cunho patrimonial, ou seja, proprietário é aquele que possui o título do imóvel – que atualmente é regularizado com base na Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/1973 –, bem como tem a faculdade de exercer os poderes de usar, gozar, dispor do bem e reivindicá-lo de quem injustamente o possua e o detenha. É certo que o direito de propriedade deverá ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, entretanto essas finalidades nem sempre são cumpridas, como no caso das grandes propriedades rurais improdutivas.

Já para o direito agrário, o qual, a nosso ver, possui amparo constitucional, a propriedade tem cunho social que objetiva o alcance dos direitos humanos naturais. Assim, no direito agrário não basta só o conceito de propriedade do direito civil, mas, além disso, a propriedade deve cumprir sua função social, ser produtiva e proporcionar o bem coletivo, garantindo, assim, o direito à vida, a dignidade da pessoa humana, a saúde e a segurança alimentar, bem como erradicar a fome, a pobreza e a miséria. Alias este é o mandamento constitucional quando assevera que a propriedade deve cumprir a função social.

Nesse diapasão, quando ocorrem as invasões de grandes propriedades improdutivas promovidas pelo MST e legitimadas pelo direito à terra e à reforma agrária, os grandes latifundiários buscam o Judiciário por meio das ações possessórias, na defesa de seu patrimônio, e as decisões são praticamente unânimes em afirmar que, em que pese a importância da função social da propriedade rural na atual ordem jurídica, a

comprovação de seu cumprimento não é requisito para fins de proteção possessória. Assim, a comprovação de improdutividade da propriedade não legitima as invasões, e exigir o cumprimento da função social nas ações possessórias seria legitimar a ação arbitrária de grupos invasores, em ofensa ao Estado de Direito.

A fim de demonstração, colaciona-se ementa de recente julgado do Superior Tribunal de Justiça, com o entendimento consolidado supramencionado, senão vejamos:

> AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.319.025 – MG (2018/0158877-4) 1. Cuida-se de agravo interposto por INCERTOS E DESCONHECIDOS contra decisão que não admitiu o seu recurso especial, por sua vez manejado em face de acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, assim ementado: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE – PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA – REJEIÇÃO – MÉRITO – LITÍGIO COLETIVO PELA POSSE DE TERRAS RURAIS – MOVIMENTOS SOCIAIS – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – DANO MATERIAIS – LIMINAR DEFERIDA – SENTENÇA MANTIDA. – Não prospera a preliminar de cerceamento de defesa, na medida em que a questão relativa ao mérito da presente ação de reintegração de posse não depende de longa dilação probatória, mostrando-se os elementos presentes nos autos suficientes para a aferição da natureza do esbulho exercido pelos réus, assim como a posse anterior pela parte autora. – Para a procedência do pedido de reintegração de posse, deve a parte autora comprovar sua posse anterior, o esbulho e a data em que ocorrido, nos termos do artigo 561 do Código de Processo Civil, considerando que a parte autora demonstrou a presença de todos os requisitos previstos, não merece reparos a respeitável sentença. – A verificação da função social da propriedade não é requisito necessário para as ações possessórias, sendo que a Constituição Federal define que cabe tão somente a União desapropriar para fins de Reforma Agrária. – Considerando a posse injusta da parte ré, a autora deve ser reparada pelas perdas materiais sofridas neste interregno, a ser apurado em liquidação de sentença. Nas razões do recurso especial, aponta a parte recorrente ofensa ao disposto nos arts. 561 do CPC de 2015 e 9º da Lei nº 8.629/93. Alega, em síntese, o não preenchimento dos requisitos da ação de reintegração de posse, arguindo que não foi observada a função social da propriedade. Assevera que não foi observado o requisito do efetivo esbulho tendo em vista a melhor posse (aquela que cumpre a sua função social) e a posse legítima fundamentada na função social da propriedade. Contrarrazões ao recurso especial às e-STJ fls. 731-741. Parecer do Ministério Público Federal às e-STJ fls. 792-795. É o relatório. Decido. 2. Na espécie, a Corte local concluiu pelo preenchimento dos requisitos da ação de reintegração de posse, com a seguinte fundamentação (e-STJ fls. 700-703): "Da análise de tais dispositivos, verifica-se que para a concessão da proteção possessória, cabe ao

> requerente comprovar a sua posse anterior, o esbulho praticado pelo requerido e a perda da posse. [...] Na espécie, a parte autora comprova a posse mediante o contrato de locação para pastagem (f. 46/49), com firma reconhecida em cartório, bem como pelo depoimento dos réus e as demais provas colacionadas aos autos, vejamos. [...] Por sua vez, os ocupantes do imóvel confirmaram a posse anterior da autora, conforme declaração à f. 160/161, in verbis: [...] Dessa feita, comprovados os requisitos para a concessão da reintegração de posse pleiteada na exordial, não merece reforma a sentença de primeiro grau. Noutro norte, conforme ressaltado pelo magistrado responsável pela Vara Agrária de Minas Gerais à f.261/264, a Reforma Agrária é competência da Justiça Federal, sendo que a verificação da função social da propriedade não é requisito necessário para as possessórias, não havendo falar-se em qualquer legalidade na invasão feita pelos réus." Resta claro que a convicção formada pelo Tribunal de origem decorreu dos elementos existentes nos autos, de forma que rever a decisão recorrida e acolher a pretensão recursal demandaria a alteração das premissas fático-probatórias estabelecidas pelo acórdão recorrido, com o revolvimento das provas carreadas aos autos, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ, impedindo o conhecimento do recurso. A propósito: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO (ART. 544 DO CPC) – AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE – PROVA DO ESBULHO – REQUISITO ESSENCIAL – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – PEDIDO DA INICIAL CONFIRMADO PELAS INSTÂNCIA ORDINÁRIAS –– DECISÃO MONOCRÁTICA NEGADO PROVIMENTO AO RECLAMO. INSURGÊNCIA DOS RÉUS. 1. Negativa de prestação jurisdicional. Inexistência. É clara e suficiente a fundamentação adotada pelo Tribunal de origem para o deslinde da controvérsia, revelando-se desnecessário ao magistrado rebater cada um dos argumentos declinados pela parte. 2. Reintegração de posse confirmada pelas instâncias ordinárias. Para a inversão do julgado como pretendido pelos recorrentes, seria necessário o reexame das provas colacionadas aos autos, prática que é vedada a esta Corte Superior. Incidência da súmula n. 7 do STJ. 3. Agravo regimental desprovido. (AgRg no AREsp 142.376/MG, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 04/02/2014) 3. Ante o exposto, nego provimento ao agravo. Publique-se. Intimem-se. Brasília, 22 de agosto de 2018. Ministro Luis Felipe Salomão Relator (STJ - AREsp: 1319025 MG 2018/0158877-4, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Publicação: DJ 04/09/2018).

Dessarte, nas decisões judiciais, o descumprimento da função social da propriedade é irrelevante para a proteção possessória, servindo apenas para fins de desapropriação pelo Estado para reforma agrária. A proteção possessória está condicionada somente à demonstração da existência da posse anterior e do esbulho, turbação ou ameaça,

sendo que a presença desses elementos viabiliza o deferimento da proteção reclamada, prescindindo, assim, a comprovação de produtividade do imóvel rural, desvirtuando completamente a função social da terra.

O que percebemos por meio de uma leitura sistemática de nosso ordenamento jurídico, e da própria Constituição, é que a terra, renomeada de propriedade, é um direito humano natural e deve efetivar outros direitos devidamente reconhecidos na ordem constitucional por meio do cumprimento de uma função social. Mas por influência do direito absoluto de propriedade, consagrado desde o império e arraigado em boa parte dos julgadores, quando se coloca em xeque a defesa da propriedade, esta é considerada unicamente como patrimônio defendido em favor de quem detenha seu título.

## 5 CONCLUSÃO

Conforme podemos perceber pela história de nosso país, a questão fundiária enfrentou diversos problemas desde o Brasil colônia, que se refletem nos dias atuais, com a má distribuição das terras, fazendo surgir os grandes latifúndios. Entretanto, com a pressão dos movimentos sociais, houve a necessidade de repensar a propriedade não como meio de acúmulo de riquezas somente, mas como meio de se alcançar os direitos humanos naturais.

A propriedade rural contribui para a erradicação da pobreza e da marginalização, assegurando a todo ser humano uma existência digna, com trabalho e moradia. O trabalho na terra gera matéria-prima e alimentos para as indústrias e os centros urbanos, a fim de serem distribuídos ao mercado de consumo.

Ato contínuo, mesmo com toda a relevância que a propriedade rural tem e com a previsão expressa da reforma agrária, com inúmeros mecanismos, o Estado, apesar dos esforços, ainda se mostra omisso quanto à efetivação do direito à terra, o que tem causado o aumento dos conflitos sociais no campo que chegam ao Judiciário como um choque de direitos: de um lado a defesa da propriedade e de outro o direito à terra.

Os movimentos sociais em busca do direito à terra, com as consequentes invasões de propriedades, são uma maneira de chamar a atenção do Poder Público para o problema que está longe de ter um fim.

É crescente a teoria de que a propriedade não produtiva não merece proteção, da qual também somos adeptos, de modo que o Judiciário não poderia se servir das antigas teorias absolutas da posse e da propriedade para julgar as demandas, sem analisar o aspecto da função social da terra e a legitimidade dos movimentos dos invasores, em busca da efetivação de um direito.

O ativismo público dos movimentos sociais, com a ocupação coletiva de áreas rurais que deveriam ser destinadas à reforma agrária em razão de seus proprietários não cumprirem com a função social da terra, o que causa a judicialização dos conflitos agrários, é uma forma de chamar a atenção para o descumprimento da legislação.

O surgimento da função social da propriedade mitigou o conceito de propriedade absoluta e, conforme preconiza Borges (2006, p. 164), "com a evolução do direito de propriedade para a relatização em face do interesse social, na atual conjuntura só merece proteção a propriedade que cumpre a sua função social, ou seja, que seja produtiva", foi o pontapé inicial para a reforma agrária, que é instrumento de distribuição justa da terra e seu maior aproveitamento social.

Nas palavras de Silva (1996, p. 48) "a função social articula-se com uma política de direitos humanos, que assegure, a todos, os direitos econômicos, sociais, culturais e, por fim, com a Reforma Agrária.".

Ato contínuo, tendo em vista a propriedade rural ter a necessidade de cumprir com sua função social, quando esta não é observada, dá ensejo à desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do art. 184 da Constituição Federal de 1988. E na tentativa de efetivar o direito à terra e à reforma agrária, em face da inércia do Poder Público, surgem os movimentos sociais, acarretando os conflitos agrários que chegam ao Judiciário em busca da efetivação dos direitos sociais.

Nas decisões judiciais, podemos perceber que o conflito não é só pelo bem propriamente dito, mas existe a colisão entre dois direitos, de um lado o direito à propriedade e a sua defesa, e de outro o direito à terra e aos direitos humanos naturais, mostrando-se o Poder Judiciário ineficaz na solução do litígio, tomando as decisões em um cunho extremamente patrimonial.

Assim, no bojo das ações possessórias e petitórias, as decisões dos Tribunais são no sentido de que o cumprimento ou não da função social é dispensável para a proteção possessória. Ocorre que a propriedade não é mais um direito absoluto e deve ter uma comunicação dos institutos da defesa da posse e da função social da propriedade rural, tendo em vista que esta é um caminho para a efetivação dos direitos humanos naturais.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** Brasília: UnB, 1992.

______. **O positivismo jurídico:** lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone. 1995.

BORGES, Antonio Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. São Paulo: CL Edijur, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República de 1988. *In*: **Vade Mecum.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. *In*: **Vade Mecum**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *In*: **Vade Mecum**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.319.025 - MG** (2018/0158877-4). Agravo interposto por INCERTOS E DESCONHECIDOS contra decisão que não admitiu o seu recurso especial, por sua vez manejado em face de acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, assim ementado: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE – PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA – REJEIÇÃO – MÉRITO – LITÍGIO COLETIVO PELA POSSE DE TERRAS RURAIS – MOVIMENTOS SOCIAIS – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – DANOS MATERIAIS – LIMINAR DEFERIDA – SENTENÇA MANTIDA. [...] Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 22 de agosto de 2018. . Disponível em: *https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_ARESP_1319025_1f913.pdf?Signature=skIXSv0Lk6DGvVlD0riK8iMqvu4%3D&Expires=1536945704&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=6670ebb2b4e23b5c7699bb693d1279d8*. Acesso em: 8 set. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito:** técnica, decisão, dominação. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Alexandre. **Direitos humanos fundamentais.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso Completo de Direito Agrário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Jônathas. **O Direito e a Questão Agrária na Constituição Brasileira**. Goiânia: UCG, 1996.

SILVA, Ligia Osorio. **Terras Devolutas e Latifúndio:** Efeitos da Lei de 1850. 2. ed. São Paulo: Unicamp, 2008.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra.** Porto Alegre: Fabris, 2003.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; ROCHA, Rogério Fernandes. **A Atividade Judicativa nos Conflitos Agrários Decorrentes de Ocupações de Terra por Movimentos Sociais no Estado de Goiás no Período de 2003 a 2011**. Disponível em: *http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e3efff5eac2e06e3*. Acesso em: 25 ago. 2018.

# REFORMA AGRÁRIA E ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

# A Reforma Agrária no Brasil: Uma Análise da Propriedade Privada a partir de Decisões Judiciais Envolvendo o MST/PE

*Maria Paula Gusmão Costa Pereira*[1]

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988 introduziu um marco na regulação do direito de propriedade, rompendo com uma lógica liberal-individualista e vinculando-o ao atendimento de sua função social. É inegável que a propriedade privada ainda hoje é um conceito em disputa, havendo divergências interpretativas que geram tensões e conflitos sociais. Esta pesquisa se propõe a analisar as interlocuções entre os sistemas do direito e da política, no que tange às reivindicações do MST enquanto movimento social, investigando se essas têm sido acolhidas ou rejeitadas. Para isso, foi realizada uma pesquisa processual a partir das ações de reintegração de posse contra o MST/PE, observando a perspectiva e o discurso dos principais sujeitos envolvidos – o proprietário, o MST, o Ministério Público e o juiz. É possível perceber a coexistência, no direito, de perspectivas antagônicas sobre a propriedade privada, em alguns âmbitos mais próxima às demandas dos movimentos sociais e ao texto constitucional e, em outros, referenciada na concepção da propriedade como direito sagrado e absoluto, desprezando o imperativo da função social.

**Palavras-chave:** Função social. Propriedade. Reforma agrária.

**Abstract:** The 1988's Federal Constitution introduced a new standart in the property owning regulation, breaking through a liberal-individualist logic and linking it to the social function attendance. It's undeniable that the private property, yet today is a concept in dispute, existing interpretive differences that generate tension and social conflicts. This paper proposes to analise the interactions between the law and politic's systems regarding the MST's (Landless Worker's Movement) claims as an social movement, investigating if they have been received or rejected. Thereunto, it has been made an process research from the possesion reintegration's against MST in Pernambuco, observing the discourse and perspective from the main characters – the land owner, the MST, the Public Minister (as District Attourney) and the judge. It is possible to notice the coexistence, in law, of antagonic perspectives about private property, in some ways more conected to the demands of the social movements and the constitucional text, and, in others, taking reference in the conception of property as a sacred and absolute right, undervaluing the social function's imperative.

**Keywords:** Social function. Property. Land reform.

1. Maria Paula Gusmão Costa Pereira é bacharela em direito pela Universidade Federal de Pernambuco e servidora do Tribunal de Justiça de Alagoas.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização do tema e delimitação do objeto

Ao longo de sua evolução na história ocidental, o direito passou por diversas acepções da propriedade privada – um dos mais antigos direitos juridicamente tutelados. Com as revoluções liberais burguesas do século XVIII, a proteção da propriedade adquiriu contornos para além do âmbito das relações entre particulares, sendo garantida, também, em face do Estado, na condição de direito individual fundamental. O instituto jurídico visava garantir e proteger a burguesia contra a usurpação pelo Estado absolutista, motivo pelo qual a propriedade foi elaborada como um direito sagrado e absoluto (GUERRA, 2005).

Recentemente, porém, a propriedade privada tem passado por um processo de relativização em face da valorização de sua função social. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 traz a proteção da propriedade não mais como um direito absoluto, mas sim condicionado ao atendimento de exigências do bem comum e de interesse coletivo.

Entretanto, a superação da lógica patrimonial-individualista que alicerçou durante muitos séculos o direito de propriedade ainda encontra resistência por parte do Poder Judiciário e de setores políticos mais conservadores, legitimando, muitas vezes, a manutenção da concentração fundiária no Brasil e dificultando a implementação da reforma agrária. É inegável, portanto, que a propriedade privada é um conceito em disputa na nossa sociedade, refletindo divergências entre diversos atores envolvidos e gerando uma constante tensão entre o direito e os movimentos sociais.

Diante disso, o presente trabalho se propõe a compreender como o Poder Judiciário tem se posicionado acerca da propriedade privada e sua função social no contexto de ocupações promovidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e como este tem influenciado a formação do convencimento judicial. Para isso, pretende-se analisar, nas ações de reintegração de posse pesquisadas, a perspectiva dos principais sujeitos envolvidos: o proprietário do imóvel ocupado (polo ativo), o MST/PE (polo passivo), o Ministério Público e o juiz, a fim de verificar a existência de concepções e interpretações semelhantes ou divergentes entre eles, no tocante à propriedade privada e ao cumprimento de suas finalidades constitucionais.

O objetivo principal a que se propõe este trabalho, portanto, é analisar as interlocuções que têm sido estabelecidas entre a fundamentação das decisões judiciais e as expectativas e demandas dos movimentos sociais (nesse caso, o MST-PE), que pressionam o Poder Judiciário pelo reconhecimento de seus direitos. Pretende-se, assim, investigar se as reivindicações do MST-PE na luta pela terra e pela reforma agrária

têm sido acolhidas pelo direito e como tem ocorrido esse movimento de mudança das decisões judiciais.

Tomando por base as ações possessórias mais recentes ajuizadas contra o MST--PE, a presente pesquisa verificará se as decisões judiciais têm incorporado o discurso dos movimentos sociais e em que medida estas têm sido influenciadas pela política na construção de sentidos sobre a propriedade privada.

A título de objetivos específicos da pesquisa em curso, é importante denotar que são estruturados a partir de quatro eixos metodológicos principais, os quais devem nortear os caminhos percorridos durante a execução do projeto: a) pesquisar, em processos judiciais, os discursos de propriedade privada em processos que envolvem o MST; b) analisar a atuação e as estratégias da advocacia do MST em processos judiciais envolvendo a propriedade privada; c) observar a participação e a intervenção do Ministério Público; d) verificar os obstáculos jurídicos para a efetivação da função social da propriedade.

### 1.2 Notas metodológicas

A metodologia desenvolvida foi fruto da utilização da técnica de pesquisa bibliográfica, a partir do levantamento, da identificação e da leitura das fontes aptas a fornecer os subsídios teóricos necessários e consolidar um suporte adequado.

Além disso, foi executada uma pesquisa de caráter documental, com a coleta de dados empíricos, por meio de pesquisa processual no site do Tribunal de Justiça de Pernambuco, em busca de ações possessórias envolvendo o MST/PE. Os processos estudados foram selecionados pela ferramenta de "consulta processual", utilizando como critério de busca o nome da parte: MST. Inicialmente, os resultados da busca indicam um universo de cerca de 250 processos autuados. A maioria dos conflitos possessórios envolvendo ocupações do MST é de competência da Justiça Estadual, por isso a grande quantidade de processos encontrados nessa esfera. Foram escolhidas, nesse âmbito, apenas as ações de reintegração e manutenção de posse, ajuizadas entre 2010 e 2015, sentenciadas e com efetiva discussão material acerca do conceito de propriedade. Com isso, a busca resultou em 26 processos para análise qualitativa, conforme tabela a seguir:

| Número do processo: | Juízo: | Data de ajuizamento: |
|---|---|---|
| 0000160-42.2010.8.17.0740 | Vara Única de Ipubi | 13/4/2010 |
| 0002210-84.2010.8.17.0370 | 1ª Vara Cível do Cabo de Santo Agostinho | 1/6/2010 |
| 0001062-08.2010.8.17.1350 | 2ª Vara Cível de São Lourenço da Mata | 4/5/2010 |
| 0000182-82.2010.8.17.0940 | Vara Única de Maraial | 13/5/2010 |
| 0000211-85.2010.8.17.0600 | Vara Única de Ferreiros | 14/4/2010 |

| Número do processo: | Juízo: | Data de ajuizamento: |
|---|---|---|
| 0000894-15.2010.8.17.0280 | 1ª Vara de Bezerros | 27/7/2010 |
| 0001321-15.2010.8.17.0570 | 2ª Vara de Escada | 23/11/2010 |
| 0000183-48.2010.8.17.0720 | Vara Única de Inajá | 27/4/2010 |
| 0001367-67.2011.8.17.0570 | 2ª Vara de Escada | 21/9/2011 |
| 0000963-18.2012.8.17.0170 | Vara Única de Aliança | 24/10/2012 |
| 0000043-34.2012.8.17.0820 | Vara Única de Jataúba | 9/2/2012 |
| 0000891-91.2012.8.17.1120 | 1ª Vara de Petrolândia | 16/8/2012 |
| 0000099-50.2012.8.17.1440 | Vara Única de Tacaratu | 12/3/2012 |
| 0002978-96.2012.8.17.1030 | 1ª Vara Cível de Palmares | 5/12/2012 |
| 0000882-47.2013.8.17.0360 | Vara Única de Buíque | 8/5/2013 |
| 0000479-76.2013.8.17.0490 | Vara Única de Catende | 8/5/2013 |
| 0000502-47.2013.8.17.1290 | Vara Única de São Caetano | 29/4/2013 |
| 0001151-65.2014.8.17.0970 | 1ª Vara Cível de Moreno | 21/7/2014 |
| 0000678-17.2014.8.17.1120 | 2ª Vara de Petrolândia | 10/7/2014 |
| 0001392-96.2014.8.17.0660 | 2ª Vara de Goiana | 19/5/2014 |
| 0000977-24.2014.8.17.0140 | 1ª Vara de Água Preta | 12/9/2014 |
| 0002298-86.2014.8.17.0660 | 1ª Vara de Goiana | 21/8/2014 |
| 0000808-72.2014.8.17.1260 | Vara Única de Santa Maria da Boa Vista | 6/8/2014 |
| 0000423-89.2015.8.17.0840 | Vara Única de Joaquim Nabuco | 14/8/2015 |
| 0000161-62.2015.8.17.0510 | Vara Única de Condado | 13/3/2015 |
| 0000146-96.2015.8.17.0800 | Vara Única de Itaquitinga | 17/4/2015 |

**Tabela 1:** Ações de reintegração e manutenção de posse selecionadas para análise, ajuizadas contra o MST/PE entre 2010 e 2015.

**Fonte:** Elaboração própria, com base em consulta pública no site do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE).

Foram descartados, ainda, os processos judiciais eletrônicos, pois sua implementação no TJPE é muito recente, motivo pelo qual poucos atos processuais haviam sido realizados até o momento da coleta de dados, havendo pouca ou nenhuma discussão sobre o mérito. Ademais, não foram estudados processos em instância recursal, pois os poucos encontrados nessa situação não envolviam qualquer controvérsia pertinente a esta pesquisa.

Observa-se que, conforme será demonstrado no tópico seguinte, o Juízo de primeiro grau, via de regra, acolhe o pedido do autor da ação possessória ou extingue o processo sem resolução de mérito, de modo que, geralmente, não há insatisfação a ser deduzida em recurso, sendo excepcionais e muito específicos os casos em que alguma

das partes recorre (é o caso, por exemplo, de discussão acerca de honorários, prazos, conflito de competência etc.).

Ressalta-se, por fim, que os processos em curso na Justiça Federal de Pernambuco também não são úteis à investigação desenvolvida, devido à sua competência fixada em razão da participação direta de algum órgão federal e, na maioria das vezes, envolvendo ocupações e manifestações em bens imóveis públicos – por exemplo, na sede do Incra ou em rodovias federais –, o que modifica substancialmente o teor da discussão.

Além da pesquisa bibliográfica e documental, foram coletadas importantes informações por meio de fontes diretas, na Coordenação Estadual do MST/PE, ao Setor de Direitos Humanos do movimento – responsável por representar judicialmente o movimento –, na Promotoria de Justiça de Defesa da Função Social da Terra em Pernambuco, mais conhecida como Promotoria Agrária do MPPE, a fim de identificar demandas, estratégias jurídicas, reivindicações políticas e delinear as construções de sentido acerca da propriedade privada.

## 2 DISCUSSÕES SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA EM AÇÕES POSSESSÓRIAS CONTRA O MST/PE

### 2.1 Análise dos processos estudados

As ações encontradas no âmbito da Justiça Estadual foram catalogadas de acordo com seus principais dados. De antemão, percebe-se que todas possuem o MST (como movimento ou individualizados seus integrantes) no polo passivo e o proprietário ou possuidor direto do imóvel ocupado no polo ativo. A maioria se encontra definitivamente arquivada e o objeto das lides é, em geral, a ocupação de alguma propriedade rural por famílias sem-terra.

As ações possessórias pesquisadas se restringiram às ações de manutenção e reintegração de posse, cabíveis contra atos de turbação ou esbulho, e servindo, respectivamente, para proteger ou reaver a posse. Tais ações seguem um rito especial, cujo procedimento é mais célere do que o rito ordinário. Começam com a petição inicial com pedido liminar de reintegração de posse, a qual, geralmente, é concedida pelo Juízo. Depois de cumprida a liminar, o processo tende a ser fulminado pela perda do objeto, sendo extinto sem resolução do mérito, ou, em outros casos, é sentenciado com resolução do mérito consistente na confirmação da medida liminar e na total procedência da ação manejada. Em alguns casos, se o juiz entender que não estão comprovados os requisitos legais autorizadores, é designada uma audiência de justificação prévia para ouvir o autor e os réus antes de decidir acerca da liminar reintegratória.

A seguir, passa-se ao detalhamento dos resultados obtidos a partir da análise dos 26 processos selecionados, delineando as informações de maior relevância.

Em primeiro lugar, no tocante à medida liminar de reintegração de posse, observa-se que em 19 processos houve sua concessão – tendo sido deferida de plano, *inaudita altera parte* (sem a oitiva dos réus), em 13 deles, e deferida após audiência de justificação nos outros 6 processos. Em apenas 7 processos, a reintegração de posse não foi concedida, por questões meramente processuais (tais como a não comprovação da propriedade ou do esbulho, perda do objeto, desistência, entre outras). Ao todo, foi realizada audiência de justificação prévia em 11 processos.

Quanto à participação do Ministério Público, foi constatada sua intimação em 20 processos – em 17 deles após o deferimento da liminar e, em apenas 3 deles, a oitiva se deu previamente ao deferimento. Nos outros 6 processos, não houve intimação da Promotoria, contrariando o art. 82, inciso III, do Código de Processo Civil de 1973 (legislação processual vigente à época), que exigia a remessa dos autos com vistas ao Ministério Público para intervir nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural.

O Ministério Público pode se manifestar no processo por meio de dois de seus órgãos internos, isolada ou simultaneamente: a Promotoria de Justiça competente na comarca onde tramita a ação e a Promotoria especializada na matéria – no caso, a Promotoria de Justiça de Defesa da Função Social da Terra em Pernambuco (mais conhecida como "Promotoria Agrária" do MPPE). Notou-se que a primeira, em suas intervenções, em alguns casos emitiu parecer favorável à reintegração de posse (4 processos), em outros apenas participou da audiência de justificação (2 processos) e na maioria não ofertou parecer nem participou de nenhum outro ato (11 processos).

Já a Promotoria Agrária, nos casos em que atua, via de regra, solicita a suspensão da reintegração de posse (5 processos), a realização de audiência de conciliação (5 processos), a notificação de outros órgãos, como Incra e Iterpe (2 processos), ou, ainda realiza alguma tentativa de negociação política na via extrajudicial (9 processos).

A participação do MST, por sua vez, é bastante restrita, inclusive pela ausência, em muitos casos, de citação pessoal dos ocupantes. Conforme mencionado acima, na maioria das ações a concessão da liminar é feita sem a oitiva dos réus, sendo estes citados já por ocasião do cumprimento do mandado de reintegração. Em outros casos, os juízes determinam que a citação seja feita por edital, alegando a impossibilidade de citá-los pessoalmente. Em pelo menos 11 processos foi decretada a revelia do movimento, em 4 processos algum ocupante chegou a comparecer à audiência de justificação, e em apenas 1 processo foi ofertada contestação, pela Defensoria Pública nomeada pelo Juízo como curadora especial, requerendo a improcedência da ação.

Por fim, no que tange à sentença, verificou-se que 12 processos obtiveram sentença de procedência, ratificando a liminar de reintegração de posse e tornando-a definitiva,

enquanto os outros 14 processos foram extintos sem resolução do mérito, por ausência das condições da ação, falta de interesse processual, desistência ou abandono da causa pelo autor.

### 2.2 Perspectivas dos sujeitos envolvidos

A partir dos dados expostos acima, pretende-se, neste tópico, destrinchar as concepções acerca da propriedade e de sua função social explicitadas pelos atores que participam das ações de reintegração de posse, pontuando semelhanças e divergências interpretativas e levantando os principais argumentos e dispositivos normativos invocados.

#### 2.2.1 Proprietário (autor)

A perspectiva do proprietário ou possuidor direto do imóvel rural ocupado, na condição de autor da ação, pode ser aferida a partir dos fundamentos da petição inicial e de outras manifestações ao longo do processo, bem como pela participação em audiências de justificação prévia.

As petições iniciais nas ações possessórias estudadas possuem estrutura e fundamentação bastante similar. Considerando que, para obter o deferimento liminar da reintegração de posse, o Código de Processo Civil exige apenas que o autor comprove a propriedade do imóvel, a turbação ou esbulho (geralmente por fotos ou boletim de ocorrência) e a data deste, as petições iniciais limitam-se, na totalidade dos casos, a descrever os fatos, acostar os documentos e mencionar a legislação aplicável.

Em regra, os dispositivos normativos invocados são o art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal (direito de propriedade), os arts. 1.196, 1.200, 1.210, 1.228 e 1.231 do Código Civil (direito das coisas) e os arts. 920 a 931 do Código de Processo Civil de 1973 (ações possessórias).

#### 2.2.2 Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

Devido à sua atuação processual muito restrita, a visão do MST sobre os temas aqui abordados foi examinada a partir de suas manifestações e participações no processo, complementada por outras fontes para acesso às informações necessárias, tais como o contato direto com representantes da Coordenação Estadual e do Setor de Direitos Humanos e a observação de seu discurso na esfera política, por meio de sites, vídeos etc.

A orientação política da advocacia do movimento tem sido no sentido de não atuar processualmente nas ações de reintegração de posse, ressalvados casos específicos e excepcionais, como os que envolvem condenação ao pagamento de honorários, multa ou indenização. A razão dessa estratégia é justamente pela natureza jurídica desse procedimento, no qual a medida liminar de reintegração é concedida, em geral, sem oitiva dos ocupantes e, a partir de seu cumprimento, o processo perde o objeto ou é julgado procedente. Para o movimento, não faz sentido, numa lógica processual, contestar a ação ou recorrer de uma decisão, se a probabilidade de acolhimento de seus pleitos pelo juiz de primeiro grau ou pelo Tribunal é quase nula. Assim, processualmente, a tendência tem sido pela revelia.

Politicamente, por outro lado, a tática de resistência após o deferimento da reintegração tem sido a desocupação voluntária da área para voltar a ocupar algum tempo depois. Além disso, prioriza-se a incidência em instâncias de negociação política, com órgãos federais e estaduais (tais como o Incra, o Governo do Estado e o MPPE), por vias extrajudiciais. A negociação é focada na desapropriação e aquisição da área para sua destinação a assentamento de reforma agrária, e, caso não seja possível, acorda-se um prazo, com termos e condições para a desocupação voluntária.

Por fim, cumpre destacar que a luta política do MST e suas reivindicações foram, também, objeto de análise, buscando-se aprofundar os conhecimentos acerca de sua atuação e de seus principais pleitos. Assim, observou-se que a agenda política do movimento não se restringe à obtenção da propriedade (direito à terra), mas inclui, também, direitos relativos à educação, saúde, gênero, cultura, juventude etc. Outro ponto observado é que o MST operacionaliza sua atuação pautando-se, principalmente, na organização. Um dos principais meios de pressionar o Poder Público para dar atenção às reivindicações do movimento é a ocupação de terras improdutivas, e, em seguida, a aquisição dessa terra para uma comunidade de famílias assentadas, convertendo-a em um bem coletivo. Logo após, luta-se pela estruturação e consolidação do assentamento com posto médico, escola, formação política, produção e geração de renda e riqueza, visando garantir aos trabalhadores e trabalhadoras rurais autonomia e subsistência.

Para o MST, a propriedade assume um duplo sentido, podendo significar realidades inclusive antagônicas. A propriedade na perspectiva liberal-burguesa é a propriedade privada, que corresponde a um objeto individual, destinado a servir a um único dono. A concepção do movimento, por sua vez, é a garantia da propriedade coletiva, que deve cumprir a função de servir a várias pessoas (servir à coletividade ou a uma comunidade). Dessa forma, a terra tem a função de gerar renda – no sentido da subsistência, não da acumulação ou da exploração capitalista – para os que nela trabalham, cumprir sua função social, garantindo direitos e liberdade para os trabalhadores e trabalhadoras.

### 2.2.3 Ministério Público

A intervenção do Ministério Público, nesse ponto, resumir-se-á ao exame da atuação da Promotoria de Justiça de Defesa da Função Social da Terra em Pernambuco ("Promotoria Agrária"), tanto pela disponibilidade de acesso às informações quanto pela relevância e pertinência para o objeto desta pesquisa.

Nacionalmente, o Ministério Público integra a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo (CNCVC), que é composta por representantes de diversos órgãos públicos, e, em Pernambuco, integra a Comissão Estadual de Prevenção, Conciliação e Resolução de Conflitos Agrários, que desenvolve um papel conciliador e negociador em conflitos agrários, bem como acompanha e fiscaliza casos de violência no campo.

Em suas peças e pareceres, a Promotoria Agrária tende a distinguir as ocupações realizadas pelo MST dos casos de esbulho e turbação "comuns", regulados pelo direito civil. Destaca-se a ideia de que, nas ocupações de latifúndios improdutivos, a ação dirigida contra a propriedade de terceiro não visa incorporá-la ao patrimônio individual dos ocupantes, obtendo um enriquecimento ilícito, em detrimento do patrimônio alheio. A verdadeira finalidade é ideológica e consiste na pressão política contra a omissão inconstitucional e a negligência do Poder Público, que não desenvolve as políticas públicas de reforma agrária previstas na Constituição Federal. Com o litígio sobre a posse da terra, a miséria e a desigualdade tornam-se visíveis, gerando um conflito de interesse entre os que têm a propriedade e não a exploram de acordo com a sua função social e os que dela precisam e não podem acessá-la por falta de mecanismo estatal eficiente (GUERRA, 2005).

Assim, para a Promotoria Agrária, as ocupações realizadas pelo MST, na condição de atos de protesto, são exercícios legítimos da cidadania e da democracia e que, em vez de "violarem" o Estado de Direito, na verdade o reafirmam, denunciando a inconstitucional existência de grandes propriedades rurais improdutivas e da concentração fundiária – estas, sim, contrárias ao direito. São, portanto, meios reivindicatórios que visam ao respeito a direitos e garantias fundamentais constitucionalmente consagrados. Destaca-se que essa distinção é relevante para não incidir na criminalização das manifestações políticas e dos movimentos sociais.

Em virtude disso, defende-se uma aplicação menos formalista e conservadora da legislação civilista e processualista, argumentando-se que não seria aplicável, nos casos mencionados, o procedimento padrão das ações possessórias, com deferimento da liminar antes mesmo de citar os réus. Devido à peculiaridade envolvida no conflito coletivo, seria necessária a realização de audiência, para ouvir ambas as partes e tentar uma solução conciliatória, realizando uma interpretação da lei à luz da Constituição Federal.

Além disso, critica-se o fato de que o CPC exige, para a concessão de liminar de manutenção/reintegração de posse, a mera comprovação da titularidade da propriedade, independentemente da comprovação de sua função social nos casos de ocupação com esse intuito, o que efetivamente não harmoniza com os preceitos constitucionais.

Os principais fundamentos normativos invocados nesta tese são os dispositivos da Constituição Federal (art. 5º, inciso XXIII; art. 170, inciso III; e art. 184 e seguintes), na qual a função social da terra foi alçada à condição de direito fundamental e de princípio da ordem econômica e social; o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964); e a legislação que regulamenta a reforma agrária no Brasil – em detrimento da aplicação isolada do Código Civil e do Código de Processo Civil.

Cumpre citar, também, alguns mecanismos que permitiram importantes avanços para a intervenção ministerial nas ações possessórias envolvendo movimentos sociais. Além da criação da Promotoria Agrária, em 2004, foram instituídas as já mencionadas Comissões (nacional e estadual) de Combate à Violência no Campo. Tais instâncias significaram grandes avanços e vêm atuando e intervindo de maneira decisiva no sentido de garantir o respeito aos direitos humanos no meio rural e a efetiva consideração das reivindicações dos ocupantes nas tentativas de negociação.

Em segundo lugar, a Resolução nº 110/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que criou o Fórum de Assuntos Fundiários, destinado ao monitoramento dos assuntos pertinentes a essa matéria e a resolução de conflitos oriundos de questões fundiárias, agrárias ou urbanas. A resolução recomenda e estimula que os órgãos judiciários institucionalizem a criação de varas especializadas em conflitos agrários – o que, apesar de já ser uma realidade em alguns estados, ainda encontra grande resistência no Poder Judiciário de Pernambuco.

Por fim, destaca-se o Provimento nº 20/2011 da Corregedoria do TJPE, que recomenda aos juízes a oitiva do Ministério Público, da Ouvidora Agrária Nacional, do Incra e do Iterpe antes de decidirem tutelas de urgência em ações de manutenção e reintegração de posse coletiva envolvendo imóveis rurais ocupados por trabalhadores sem- terra. Entretanto, a recomendação não é acatada pela maioria dos juízes, conforme demonstram os resultados da pesquisa, nos quais apenas 3 processos tiveram a intimação do MP antes da liminar, e não por fundamento no Provimento nº 20/2011, mas sim no art. 82, inciso III, do CPC/1973.

### 2.2.4 Poder Judiciário

Os pronunciamentos judiciais nas ações pesquisadas puderam ser aferidos por meio de decisões, despachos e sentenças devidamente publicados.

De início, percebe-se que as decisões judiciais no curso do processo, em sua maioria, reproduzem textos e ideias semelhantes acerca do direito à propriedade, sendo possível observar que os discursos, além de utilizarem termos iguais ou equivalentes e remeterem sempre aos mesmos dispositivos normativos, alinham-se à concepção liberal-burguesa sobre a propriedade privada, conferindo-lhe proteção absoluta. As decisões determinam, sem oitiva do movimento, o despejo sumário de diversas famílias acampadas, cominando multas altíssimas e ameaçando-as de prisão por desobediência.

Assemelham-se, inclusive, aos argumentos delineados pelos proprietários rurais, fundamentando suas decisões, primordialmente, no contexto fático descrito pelo autor, nos documentos acostados (presença dos requisitos legais para reintegração) e em dispositivos da legislação civil e processual. Da Constituição Federal, foram mencionados os arts. 1º, 5º (incisos XXII e XXIII), 170 (inciso III) e 184, consistentes, respectivamente, no Estado Democrático de Direito, na proteção da propriedade e de sua função social e nas normas regulamentadoras da reforma agrária no Brasil. Do Código Civil, citaram-se os arts. 1.200 e 1.210, e, do Código de Processo Civil, os arts. 920 a 931.

Nos poucos casos em que a decisão chega a mencionar a função social da propriedade, despreza-se seu sentido constitucional de limite ao exercício do direito de propriedade, sobrepondo este em detrimento dos fins sociais. É o caso, por exemplo, do Processo nº 0000882-47.2013.8.17.0360, no qual o Juízo, em sentença de procedência, assim decidiu acerca da função social: "Assim, ainda que se alegue que a ocupação versada nos autos tem por escopo execução de plano de reforma agrária, tal argumento, por si só, não é suficiente para afastar a proteção possessória conferida à autora por força de lei".

Um segundo exemplo, ainda mais emblemático, é o Processo nº 0002978-96.2012.8.17.1030, que, por ocasião do deferimento da liminar de reintegração de posse, decidiu da seguinte maneira: "Indiscutível que a propriedade precisa atender, até por disposição da Carta Política, a sua função social, mas convenhamos que não serão invasões orquestradas caminhos apropriados para tanto. Essa função social não retira o direito de propriedade". Completamente contrário, pois, aos preceitos constitucionais, segundo os quais a função social não apenas limita e condiciona o exercício do direito de propriedade, como o seu não cumprimento acarreta a desapropriação e destinação para fins de reforma agrária.

Por outro lado, no Processo de nº 0000808-72.2014.8.17.1260, referente à ocupação da Fazenda Milano, a liminar reintegratória chegou a ser revogada devido à constatação da existência de vultosas dívidas tributárias e inúmeras execuções fiscais contra o autor, demonstrando descumprimento da função social da propriedade. Entretanto, foi restaurada devido, justamente, ao entendimento de que a função social ocupa um caráter secundário, subsidiário, relativamente à propriedade privada.

Finalmente, importa destacar que algumas decisões reconhecem a necessidade e a importância da reforma agrária, mas afastam-na do âmbito de incidência do Judiciário, alegando que as propriedades não podem ser adquiridas pelo movimento "à força", sem cumprir o procedimento de desapropriação por meio do Incra.

Entretanto, dados de uma pesquisa de campo realizada pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro apontam o contrário: utilizando questionários para 15 mil famílias estabelecidas em 92 assentamentos nas cinco regiões do Brasil, foi feita a seguinte pergunta: "Esse assentamento foi feito por iniciativa do Incra sem conflito, ou foi feito pelo Incra em resposta a um conflito com ocupação de terra?". Dos 92 assentamentos pesquisados, 88 responderam que foram criados em decorrência de ocupações de terras. Em apenas quatro casos a iniciativa foi tomada pelo Incra (GUERRA, 2007). Dessa forma, os resultados comprovam que as ocupações são meios legítimos e viáveis para reivindicar e acelerar o processo de desapropriação de terras, em resposta à inação do Estado – pois, se este atuasse de acordo com o que estabelece a Constituição, não haveria a necessidade de realizar ocupações de terras.

## 3 DISCUSSÃO TEÓRICA

### 3.1 O direito de propriedade

A propriedade privada – um dos mais antigos direitos reconhecidos e protegidos na história ocidental – passou, ao longo do tempo, por diversos contornos e acepções, conforme as exigências do contexto político e econômico. Uma vasta gama de teóricos se dedicou a analisar e, frequentemente, legitimar o surgimento da propriedade, destacando-a ora como direito natural e absoluto, ora como um direito instituído e limitado.

Discorrendo sobre o confronto entre os significados etimológicos e sociológicos que revestem, historicamente, o conceito de "propriedade", Norberto Bobbio explicita que (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998):

> O substantivo Propriedade deriva do adjetivo latino *proprius* e significa: "que é de um indivíduo específico ou de um objeto específico (nesse caso, equivale a: típico daquele objeto, a ele pertencente), sendo apenas seu". A etimologia oferece os traços de uma oposição entre um indivíduo ou um objeto específico e o resto de um universo de indivíduos e de objetos, como categorias que se excluem reciprocamente.
>
> O conceito que daí emerge é o de "objeto que pertence a alguém de modo exclusivo", logo seguido da implicação jurídica: "direito de possuir alguma coisa",

ou seja, "de dispor de alguma coisa de modo pleno, sem limites". (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1021)

Vê-se, portanto, que a definição sociológica da propriedade (e suas implicações jurídicas) está muito próxima ao seu sentido etimológico: a "Propriedade" é uma relação de poder, estabelecida entre um sujeito e um objeto, quando aquele dispõe livremente deste, e esta faculdade é socialmente reconhecida como uma prerrogativa exclusiva.

O desenvolvimento do capitalismo enquanto sistema econômico abriu caminho para a consolidação da classe burguesa em oposição à tradicional nobreza, então detentora do poder político. Propagaram-se a filosofia iluminista e a instituição do Estado de Direito limitado pelas leis como expressão de racionalidade, a fim de proclamar a proteção dos direitos de propriedade contra as arbitrariedades dos governantes e garantir ao proprietário a fruição de sua autonomia ao máximo.

O direito de propriedade foi formulado pelos filósofos da época como um direito sagrado e intocável, protegido não apenas no âmbito das relações entre particulares, mas também de eventuais usurpações pelo Estado absolutista. John Locke, pensador inglês, afirmava que a propriedade – compreendida enquanto o direito à vida, à liberdade e aos bens (LOCKE, 2005) – já existia no estado de natureza e, sendo uma instituição preexistente ao Estado, não pode ser por ele violada ou espoliada, porquanto reconhecida como direito natural do indivíduo (MELLO, 2002).

É importante frisar que suas teses justificavam a apropriação e acumulação de riqueza por meio da valorização econômica, revestida de um caráter meritório, em negação à nobreza estéril e em consonância com a produtividade burguesa e com a nascente ideologia sustentadora do capitalismo. Com efeito, considerava-se como trabalho investido pelo proprietário, também, a exploração do trabalho de seus empregados – sem que estes adquirissem qualquer direito sobre a terra em que trabalhavam. Firmaram-se, assim, as bases de uma teoria da acumulação capitalista ilimitada, em defesa da classe burguesa, "que vive e prospera alimentando-se do trabalho alienado" (BOBBIO, 1998).

As ideias de Locke influenciaram as revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX, inflamando tanto as classes burguesas como setores populares a derrubarem as monarquias absolutistas e firmarem o Estado de Direito.

Posteriormente, com o desenvolvimento do capitalismo industrial, no século XIX, surge o proletariado enquanto classe despossuída de propriedades e obrigada a vender sua força de trabalho para sobreviver. Intensificou-se a exploração do trabalho sob condições degradantes e miseráveis a fim de proporcionar lucros cada vez maiores aos patrões – o que impulsionou a preocupação de alguns teóricos com a chamada "Questão Social".

Contrapondo-se ao caráter reformista das revoluções burguesas, os alemães Karl Marx e Friedrich Engels propuseram a superação das desigualdades por meio do fim da propriedade privada e a substituição do Estado Moderno por uma sociedade sem classes. Compreendendo o Estado como um organismo político criado para preservar a propriedade privada e proteger "os que possuem contra os que não possuem", sua estrutura jurídica se amolda aos interesses da classe que o detém em suas mãos, materializando-se em "direitos regulados de acordo com as posses" dos cidadãos (ENGELS, 1985).

Foram proclamados, pela burguesia, diversos direitos "humanos" e liberdades individuais (formalmente assegurados a todos os homens), mas que pressupõem, na verdade, a desigualdade socioeconômica e representam, ao fim e ao cabo, os direitos do membro da classe burguesa (WEFFORT, 2006). Os direitos à liberdade, à igualdade, à propriedade privada e à segurança são descritos como direitos garantidos numa perspectiva egoísta, ou seja, como direitos dos indivíduos recolhidos em seus interesses privados, separados entre si e unidos apenas pela conservação de seus bens.

Pondera-se, ainda, que a evolução das relações de propriedade, segundo o modo de produção vigente, passou por vários estágios até chegar ao capital moderno, "que representa a propriedade privada no estado puro, despojada de todo aspecto de coletividade e tendo excluído toda ação do Estado sobre o desenvolvimento da propriedade" (MARX; ENGELS, 1998). A seu ver, as relações de propriedade na sociedade burguesa consubstanciam uma verdadeira ilusão jurídica, atestada pelo fato de que, um indivíduo, por meio de um título jurídico, pode ser proprietário de uma coisa independentemente de possuí-la realmente ou não.

Analisando as origens da propriedade privada, Engels destaca que a acumulação de riquezas, em terras ou em outras mercadorias, não advém apenas do esforço individual. São possíveis, antes de tudo, pela exploração do trabalho alheio, por meio da mais valia, de modo que a propriedade como "fruto do trabalho pessoal", é, tão somente, um subterfúgio jurídico em que se apoia, hoje, a propriedade capitalista (ENGELS, 1985).

Nesse ponto reside, para a teoria marxista, a contradição da propriedade no modo de produção capitalista: as condições materiais de produção – o capital e a propriedade fundiária – pertencem a uma classe que não trabalha, enquanto a massa possui apenas a condição pessoal de produção – sua força de trabalho. Em suma, no sistema capitalista, "os que trabalham não lucram nada, e os que lucram não trabalham" (MARX; ENGELS, 2008).

Ao contrário de outros sistemas de produção, o capitalismo foi capaz de se moldar, ante as latentes contradições de classe e conflitos emergentes, para se fortalecer com novas roupagens. Muitas lutas foram vencidas pelos trabalhadores – ainda que sem caráter de ruptura –, forçando uma atualização das concepções sobre a propriedade

privada e a incorporação de elementos de contenção, ao inserir uma preocupação com a coletividade e admitir interferências estatais (tais como a desapropriação e a reforma agrária), resultando na conformação do Estado de bem-estar social.

### 3.2 A garantia fundamental da propriedade e sua função social

Na Constituição Federal vigente, considerando a consagração do Estado Democrático Social de Direito e do capitalismo como sistema econômico, está proclamado o direito de propriedade como garantia individual fundamental (art. 5º, XXII) e como princípio da ordem econômica (art. 170, II).

A propriedade privada é constitucionalmente protegida, porquanto representa uma premissa básica de funcionamento do capitalismo enquanto modo de produção. Contudo, a acepção do direito absoluto e inviolável à propriedade – típica das fases iniciais do liberalismo –, como instrumento de realização da liberdade individual e revestido de poderes ilimitados perdeu força ao longo do tempo e não veio a ser adotada nessa nova ordem.

Considerando a incorporação de uma prioridade axiológica no conceito de propriedade, Roger Raupp Rios leciona que a atribuição de um direito subjetivo, no Estado Social, guarda contínua relação com os ideais de desenvolvimento da comunidade, e não apenas visando ao desenvolvimento individual. Afirma que "todo direito conferido corresponde, portanto, um dever social", caracterizando uma "situação jurídica complexa, na qual se conjugam um poder e um dever simultaneamente" (RIOS, 1997). A propriedade privada passa a ser vista como uma relação jurídica complexa e dinâmica, que compreende um poder-dever funcionalizado à observância de interesses e necessidades extrapatrimoniais (TEPEDINO; SCHREIBER, 2001), consistindo verdadeiro instrumento de concretização do Estado de bem-estar social.

Assim é que a função social da propriedade acompanha, a todo instante, o direito subjetivo à propriedade privada, adquirindo em 1988 o *status* de direito e garantia fundamental (art. 5º, XXIII): "a propriedade atenderá a sua função social", dotado de aplicabilidade imediata e acompanhado de um rol de requisitos e de instrumentos coercitivos para o seu cumprimento.

O princípio da função social não apenas limita e condiciona o exercício do direito de propriedade, mas sinaliza um elemento essencial capaz de alterar sua estrutura, atuando como critério de valoração a fim de compatibilizar a apropriação individual de bens com os postulados da justiça social. Dessa forma, a propriedade tem uma "função", porquanto implica para o proprietário o poder-dever de vincular à propriedade um objetivo, e essa função é "social" na medida em que a destinação conferida ao bem deve estar harmonizada com o interesse coletivo.

Destaca-se que a exigência da função social se traduz como um dever intrínseco do proprietário, e não como uma circunstância externa, que impõe meras abstenções. Com efeito, seu conteúdo consiste em encargos ínsitos ao próprio direito de propriedade, orientando seu exercício segundo condutas positivas. Nessa senda, Roger Raupp Rios classifica a propriedade como um "poder-função", pois representa um núcleo positivo dirigido ao proprietário, de forma a cobrar dele condutas guiadas não apenas por seus interesses privados, mas também pelos da comunidade (RIOS, 1997).

No mesmo sentido, Tepedino e Schreiber ressaltam que o título dominial enseja não apenas a faculdade de dispor da coisa como própria, mas também o dever correlato de usá-la conforme o interesse público e promover seu adequado aproveitamento, sendo a função social preceito que cobra do proprietário uma contraprestação a serviço da coletividade – a seu ver, descumprida a função social, a propriedade perde sua justificativa e se torna ilegítima (TEPEDINO; SCHREIBER, 2001).

George Marmelstein assevera ainda que: "O direito de propriedade só faz sentido se conjugado com o princípio da função social. [...] O proprietário obriga-se a dar ao seu bem uma função social, sob pena de ver limitado – ou até suprimido – esse direito" (MARMELSTEIN, 2014). Tanto é assim que o Estado é legitimado a intervir na propriedade para adequar seu uso ao bem-estar social e ambiental, sendo permitida, por exemplo, a desapropriação do imóvel rural improdutivo para fins de reforma agrária (art. 184, da CF/88), conhecida como "desapropriação-sanção", que deriva também do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e visa punir o abuso do direito de propriedade.

Por fim, saliente-se que, não obstante inspirada no princípio de solidariedade que fundamenta o Estado de bem-estar social, a exigência da função social não se distancia nem é incompatível com o sistema capitalista. Muito pelo contrário, em diversos países o desenvolvimento do capitalismo exigiu uma reforma agrária, a modernização da agricultura e o uso produtivo das terras, pois, ao contrário da ociosidade típica da nobreza feudal, a burguesia enxerga na produtividade econômica o aumento dos lucros.

### 3.3 A realidade fundiária no Brasil e a atualidade da reforma agrária

A concentração de terra e seu uso como reserva de valor é uma realidade antiga no Brasil e, infelizmente, sua superação parece ainda distante. O Estado brasileiro tem longa tradição patrimonialista, marcado pelo arranjo entre os interesses do latifúndio e as instituições estatais (FARIAS; SILVA; LEITE, 2018), tendo garantido a inviolabilidade da propriedade e atendendo exclusivamente, por vários séculos, aos anseios das classes dominantes (significativamente representadas pelas elites rurais) – de forma que, durante todo esse tempo, interesses privados imperaram sobre o interesse público.

A estrutura da concentração fundiária no Brasil tem se mantido relativamente estável, permanecendo praticamente inalterada ao longo das últimas décadas. Entre 2003 e 2010, embora tenha crescido o número de estabelecimentos registrados no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), mantido pelo Incra, esse crescimento se deu principalmente na faixa das grandes propriedades, enquanto a proporção de pequenas e médias propriedades diminuiu (TEIXEIRA, 2011). Tais números também apontam para uma baixa mobilidade no perfil fundiário brasileiro, tendo em vista que, ao longo dos anos, nota-se pouca mudança nos estratos intermediários.

Os dados permitem concluir não apenas uma moderada tendência de aumento da concentração fundiária, como também a assustadora existência de 40% de áreas improdutivas – 228 milhões de hectares são referentes a grandes propriedades improdutivas, numa área total de 568 milhões de hectares cadastrados – e, ainda, que o total de hectares ociosos no Brasil aumentou em 71% no período analisado – isto é, as grandes propriedades abandonadas ou subutilizadas ganharam aproximadamente 100 milhões de hectares.

A cifra é alarmante, tendo em vista que, segundo a Comissão Pastoral da Terra, em nota divulgada em março de 2018[2], o Brasil conta atualmente com 4,8 milhões de famílias sem-terra. Se o total de 228 milhões de hectares que se encontram, hoje, descumprindo sua função social fosse distribuído entre elas, cada família poderia receber um lote de 47,5 hectares.

Ativistas afirmam que a expansão da área ocupada pelas grandes propriedades, inflando os níveis de concentração fundiária, não se deu mediante compra e venda de terras, mas, sobretudo, pela invasão e ocupação de terras indígenas e de comunidades tradicionais (em processo de demarcação ou titulação), de terras públicas destinadas à reforma agrária, de zonas ambientalmente protegidas ou por meio da grilagem ou cooptação fraudulenta de terras pertencentes à União – o que, naturalmente, tem contribuído para o acirramento dos conflitos agrários e para o aumento dos índices de violência no meio rural (PELLEGRINI, 2015).

A distribuição desigual da terra também pode ser observada nos dados do Censo Agropecuário do IBGE, o qual, em 2006, registrou que apenas 0,91% dos estabelecimentos rurais são classificados como grandes propriedades (mais de 1.000 hectares) – com área correspondente a 44% (quase metade) do total – ao passo que 47% dos estabelecimentos são imóveis de pequeno porte (menos de 10 hectares), mas que ocupam 2,3% da área total (BARRETO, 2012).

2. COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – Nota Pública: Tristes recordes da anti-reforma agrária. Disponível em: https://cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/4280-nota-publica-tristes-recordes-da-anti-reforma-agraria. Acesso em: 12 ago. 2019.

Não obstante esse cenário, a modernização e a produtividade alcançadas no setor agropecuário ao longo das últimas décadas fez esmorecer, à vista de muitos, a ideia de uma reforma agrária no Brasil. O aparente "progresso" atingido, no entanto, não foi suficiente para superar a necessidade latente dessa política pública, uma vez que os padrões históricos de exclusão social se perpetuam há séculos e o desenvolvimento veio em benefício apenas do lucro de alguns.

Há uma tentativa de esvaziamento do conteúdo político e econômico da reforma agrária, reduzindo-a a uma visão arcaica enquanto mera distribuição de terras e reordenamento fundiário. Na verdade, a política de reforma agrária deve ultrapassar esse caráter puramente compensatório (no sentido de reparar uma dívida histórica para com a população do campo) e deve ser reconhecida sua capacidade estratégica de combater a pobreza, como medida de justiça social e inclusão (BARRETO, 2012).

Contudo, apesar da previsão de fortes instrumentos constitucionais direcionados à concretização da reforma agrária, tal processo tem encontrado intensos obstáculos, desenvolvendo-se a passos muito lentos, o que faz da política agrária brasileira uma das mais conservadoras e ineficientes da América Latina (em termos proporcionais e qualitativos). Estima-se que as medidas de desconcentração fundiária no país tenham beneficiado, até hoje, apenas 5% de toda a força de trabalho no campo e distribuído 11,6% do total de terras agricultáveis (BARRETO, 2012).

Cabe destacar que, segundo dados do Incra, o número de famílias que poderiam se beneficiar dessa política pública oscila entre 3,3 e 6,1 milhões, o que representa um potencial de 30,6 milhões de brasileiros como beneficiários (BARRETO, 2012). Lembrando que, segundo o mesmo órgão, em 2010 a área total dos latifúndios improdutivos chegou a 228 milhões – cifra que representa 70% das grandes propriedades brasileiras – seria perfeitamente possível cobrir esse *deficit* sem sequer intervir nas extensões de terra consideradas produtivas.

A democratização do acesso à terra, se efetivamente realizada pelo Estado, poderia significar não apenas um aumento da produtividade e da real produção de alimentos para o consumo interno (além da demanda de commodities para exportação), como também uma forma barata de gerar empregos e fixar famílias no campo, proporcionando qualidade de vida e reduzindo o êxodo para as periferias das grandes metrópoles.

Além disso, o cultivo policultural nas pequenas propriedades da agricultura familiar tem capacidade de produzir excedentes sem causar danos ao meio ambiente (tais como o empobrecimento da terra e a desertificação, consequências da monocultura mecanizada em larga escala), além de cumprir a função de abastecimento interno de alimentos. Ademais, cumpre lembrar que o acesso à terra é instrumento, também, de acesso ao trabalho e de promoção da cidadania, dos direitos humanos e da inclusão social de grupos hoje marginalizados.

## 4 CONCLUSÃO

Analisando os resultados obtidos, é possível afirmar, que, se por um lado o discurso político do MST tem se mostrado compatível com o posicionamento do Ministério Público, por meio de sua Promotoria Agrária, por outro não tem sido acolhido ou considerado pelo Poder Judiciário pernambucano – inexistindo, pelo que se apreende com base nos processos lidos, qualquer indício de mudança ou nem sequer variações substanciais no teor dos discursos reproduzidos nas decisões judiciais.

Assim, há uma produção ambivalente de sentidos sobre a propriedade entre o direito e a política, de forma que alguns componentes do direito têm sido mais receptivos aos pleitos dos movimentos sociais do campo e outros mais alheios. A construção de sentidos pode ser compreendida como operações de comunicação que podem servir tanto à manutenção das desigualdades como à sua superação, por meio das mudanças sociais introduzidas pelas interações entre o direito e da política. Nessa esteira (SILVA, 2016):

> Afirmar que o direito se adapta à sociedade não implica afirmar que o direito está sempre justo e em plena sintonia com a sociedade, mas sim que é a sociedade, em seus movimentos, que provoca mudanças no direito. Se a velocidade de mudança é muito lenta e as resistências dos juristas são muito fortes, não se pode concluir que o direito está sempre em contra mão dos movimentos sociais, nem que os ignora. (SILVA, 2016, p. 45)

Como exemplos de acolhimento, destacam-se a consagração da função social da propriedade pela Assembleia Constituinte de 1988, o Estatuto da Terra e as legislações sobre reforma agrária, as intervenções do Ministério Público, a criação de varas especializadas em conflitos agrários (em alguns estados), o Provimento nº 20/2011 do TJPE, as negociações extrajudiciais, entre outros.

Entretanto, no que tange às decisões judiciais no caso concreto de ações de reintegração de posse, os magistrados têm aplicado, sem indicativo de mudança, uma concepção liberal-individualista da propriedade como direito sagrado e absoluto, em desacordo com a ordem constitucional vigente. Conforme explicitado anteriormente, as poucas decisões que mencionam a proteção constitucional da função social, fazem-no desprezando-a e relegando a um segundo plano, "menos importante" do que o direito de propriedade e incapaz, em tese, de atingi-lo.

Não se pode negar, pois, a responsabilidade do Poder Judiciário, por suas decisões, na manutenção e na perpetuação de desigualdades sociais e da concentração fundiária, mediante o emprego de uma interpretação reducionista e formalista. O direito não pode ser uma aplicação cega e automática da lei, devendo levar em conta, no caso concreto, todos os fatores envolvidos, a fim de proferir decisões capazes de assegurar os valores

e princípios constitucionais, os direitos humanos, a dignidade da pessoa humana e a concretização da justiça.

Em virtude disso, defende-se que é papel do Poder Judiciário, por imperativo constitucional, exigir a comprovação do cumprimento da função social da propriedade rural, atestando seu aproveitamento racional e adequado, a observância das normas de proteção ao meio ambiente e ao trabalhador, a regularidade fiscal etc. Ao possuidor cuja posse não esteja em conformidade com os deveres que lhe são constitucionalmente impostos, não deve ser garantida a tutela judicial da posse, não sendo digno de proteção jurídica porquanto em desacordo com o modelo constitucional do direito de propriedade. Assim é a tese levantada por Fredie Didier Jr. (2008), cujas palavras convêm transcrever:

> Desse modo, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 criou um novo pressuposto para obtenção da proteção processual possessória: a prova do cumprimento da função social. Assim, o art. 927 do CPC, que enumera os pressupostos para a concessão da proteção possessória, deve ser aplicado como se ali houvesse um novo inciso (o inc. V), que se reputa um pressuposto implícito, decorrente do modelo constitucional de proteção da propriedade. A correta interpretação dos dispositivos constitucionais leva à reconstrução do sistema de tutela processual da posse, que passa a ser iluminado pela exigência de observância da função social da propriedade. (DIDIER JR., 2008, p. 14)

Assim, da análise do problema proposto, é possível concluir pela existência de um descompasso entre as concepções acerca da propriedade privada entre os diversos sujeitos envolvidos nas ações de reintegração de posse contra o MST, dentro e fora do direito. Percebe-se a coexistência de interpretações ora mais individualistas – conferindo à propriedade um caráter absoluto e intocável –, ora mais solidaristas – relacionando o direito de propriedade ao atendimento de sua função social.

O problema consiste na renitência ainda existente no Poder Judiciário em recepcionar a nova concepção da propriedade introduzida pela ordem constitucional vigente, de forma que o seu não reconhecimento pelos juízes tem sido responsável por injustiças, violações de direitos humanos, descumprimento de princípios constitucionais e perpetuação de desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS

BARRETO, André. **Judiciário, direito à terra e reforma agrária no Brasil:** um estudo da posse e da propriedade a luz dos conflitos coletivos e dos tribunais. 126 p. Trabalho de

Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Locke e o direito natural**. 2. ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Tradução de Carmen C. Varriale *et al*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Revista de Processo: RePro**, v. 33, n. 161, p. 9-20, jul. 2008.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 10. ed. Tradução de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1985.

GUERRA, E. J. A legitimidade das ocupações pacíficas de propriedades rurais improdutivas como instrumento da democracia participativa. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 17., 2007. Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Conamp, 2007. p. 152-161.

GUERRA, E. J. O descompasso entre a função social do juiz e a fundamentação jurídica das medidas liminares expedidas nas ações de reintegração de posse envolvendo conflitos agrários. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 16., 2005. Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Conamp, 2005. p. 424-440.

FARIAS, Fátima Maria Gondim Bezerra; SILVA, Raimundo Pires; LEITE, Acácio Zuniga. Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). *In*: FAGNANI, Eduardo (org.). **A Reforma Tributária Necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP; FENAFISCO, 2018.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2. ed. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 2. ed. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

______. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. *In*: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os Clássicos da Política**. 13. ed. São Paulo: Editora Ática, 2002. v. 1.

PELLEGRINI, Marcelo. O Brasil tem latifúndios: 70 mil deles. **Carta Capital**, 2015. Disponível em: *https://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-tem-latifundios-70-mil-deles-1476.html*. Acesso em: 12 ago. 2019.

RIOS, Roger Raupp. A função social da propriedade e desapropriação para fins de reforma agrária. *In*: PAULSEN, Leandro (org.). **Desapropriação e reforma agrária.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SILVA, Artur Stamford da. Teoria reflexiva da decisão judicial: Direito, mudança social e movimentos sociais. **Revista de Direito da Universidade de Brasília – Direito**, v. 2, n. 1. p. 27-52, jan./abr. 2016.

TEIXEIRA, Gerson. Agravamento do quadro de concentração da terra no Brasil? **Boletim DATALUTA**, São Paulo, jul. 2011.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade. **Caderno RENAP**, São Paulo, ano I, n. 2, 2001.

WEFFORT, Francisco C. Marx: política e revolução. *In*: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os Clássicos da Política**. 11. ed. São Paulo: Editora Ática, 2006. v. 2.

# De Olhos Bem Abertos: Quando o Judiciário Tem Lado? Os 21 Anos de Luta dos Sem-Terra pela Desapropriação da Usina Cambahyba

*Ana Claudia Diogo Tavares*[1]
*Fernanda Maria da Costa Vieira*[2]
*Luana Carvalho*[3]
*Lúcia Marina dos Santos*[4]
*Mariana Trotta Dallalana Quintans*[5]

**Resumo:** No contexto de ameaças aos direitos sociais, em que propostas de alterações constitucionais representam retrocessos sociais, buscamos retomar o debate sobre a função social da propriedade rural a partir do estudo de um caso emblemático que pode sintetizar desafios para a concretização dos direitos fundamentais garantidos na Constituição de 1988. Esses desafios atravessam todos os poderes da República, incluindo aqueles que constituem o sistema de justiça. Nesse sentido, recuperamos a história da luta das famílias de trabalhadores rurais sem-terra pela desapropriação da Usina Cambahyba no norte fluminense e destacamos a forma como o Judiciário vem se posicionando ao longo dos 21 anos dessa luta.

**Palavras-chave:** Campo jurídico. Reforma agrária. Função social da propriedade. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

**Abstract:** In the context of threats to social rights, in which proposals for constitutional changes represent social regression, we tried to recapture the debate of social function of rural property, based on the study of an emblematic case that can synthesize challenges to promote fundamental rights guaranteed in Brazil's Constitution of 1988. These challenges affect all three powers of the Republic, including the one that constitute the justice system. Therefore, we recover the history of the struggle of the families of landless rural workers for the expropriation of the Cambahyba Plant in the north of Rio de Janeiro and highlight the way the judiciary has been positioning itself over the 21 years of this struggle.

**Keyword:** Legal field. Land reform. Social function of property. Landless Rural Workers Movement (in portuguese MST).

---

1. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF), doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), professora adjunta da UFRJ.
2. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF), doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), professora adjunta da UFRJ.
3. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPG/UFF), Coordenação Nacional do MST.
4. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial da América Latina e Caribe no Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI/UNESP/ENFF).
5. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional (PUC/RJ), doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), professora adjunta da UFRJ.

## 1 INTRODUÇÃO

Ameaças à democracia e aos direitos sociais conquistados ao longo de alguns séculos de lutas dos trabalhadores e das trabalhadoras no campo e na cidade estão concretizadas em políticas e em uma série de propostas recentes de alterações legislativas e constitucionais no Brasil. Dentre estas, destacamos a Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2019, de autoria do senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), que visa alterar os arts. 182 e 186 da Constituição brasileira de 1988 para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural (BRASIL, 2019).

Intensa participação da sociedade civil caracterizou a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 que aprovou a Constituição Federal de 1988, incluindo um capítulo específico sobre a política agrícola e fundiária e a reforma agrária (Capítulo III do Título VII), no qual se insere o art. 186 da Constituição Federal, que estabelece requisitos para cumprimento da função social da propriedade (PILATTI, 2008; QUINTANS, 2011), da seguinte forma:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
>
> I – aproveitamento racional e adequado;
>
> II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
>
> III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
>
> IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Esses requisitos devem ser simultaneamente cumpridos, compreendendo-se a existência de limites de caráter social ao exercício do direito de propriedade. Os proprietários devem observar, ao mesmo tempo, as demandas de uso racional e adequado, os direitos dos trabalhadores e os direitos relativos ao meio ambiente equilibrado, esses últimos também previstos na Constituição de 1988, bem como em tratados internacionais dos quais o Brasil é parte.

Entretanto, a PEC 80/2019 propõe alterações drásticas no art. 186, ao retirar a obrigatoriedade de cumprimento dos requisitos constitucionais de forma simultânea, bastando ao proprietário cumprir um dos requisitos elencados[6]. Além disso, acrescenta dois parágrafos ao referido artigo: o primeiro condiciona o descumprimento da fun-

6. Conforme a redação proposta na PEC: Art. 186. A *função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos:*

ção social da propriedade rural à autorização prévia do Poder Legislativo ou à decisão judicial e o segundo determina que a desapropriação por descumprimento da função social seja feita pelo valor de mercado da propriedade rural[7].

Nesse contexto, consideramos importante retomar o debate sobre a função social da propriedade rural a partir do estudo de um caso emblemático que pode sintetizar desafios para a concretização dos direitos fundamentais garantidos na Constituição de 1988. Esses desafios atravessam todos os poderes da República, incluindo aqueles que constituem o sistema de justiça.

A história da luta das famílias de trabalhadores rurais sem-terra pela desapropriação da Usina Cambahyba no norte fluminense desvela muito da formação histórico-social brasileira e da questão fundiária, além do papel desempenhado pelo campo jurídico.

São 21 anos esperando que esse grande latifúndio, cujo decreto desapropriatório foi publicado em 1998, enfim cumpra com a determinação constitucional e venha a exercer a função social com as famílias de trabalhadores sem-terra produzindo sobre esse território.

A Usina Cambahyba é um complexo formado por 7 (sete) fazendas que ao todo possui 2.798 ha. Desde o início do procedimento administrativo, em que pese as limitações do controle judicial aos atos administrativos no que se refere à ilegalidade, garantindo-se a margem de discricionariedade nos termos da motivação e conveniência do Poder Público, o sistema judicial foi acionado pela Usina.

Essa intervenção judicial paralisou os efeitos do decreto desapropriatório de 1998, o que levou cerca de 400 famílias de trabalhadores rurais sem-terra a ocupar, em 17 de abril de 2000, parte da usina como forma de pressão para continuidade da desapropriação:

> em sua maioria eram de ex-empregados da Usina, que não receberam seus direitos trabalhistas e, com o encerramento das atividades da Usina, ficaram sem perspectiva de trabalho. Este acampamento foi batizado de Oziel Alves, em homenagem ao jovem sem terra torturado e morto por Polícias Militares no Massacre de Eldorado dos Carajás. (QUINTANS, 2005, p. 102).

A ação das famílias gestou um embate no campo jurídico, com decisões reiteradas na 1ª instância pela concessão da liminar reintegratória, sendo estas suspensas no Tribunal. O embate começa a se desanuviar, ainda que por breve período, após quatro

7. *§ 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.*
*§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural.* A PEC apresenta a seguinte justificativa: "A intenção é diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um **bem sagrado** e deve ser protegida de injustiças. Nesse sentido, a desapropriação dependerá de ato do Poder Executivo competente, antecedido de autorização legislativa específica ou de decisão do Poder Judiciário." (grifos nossos).

meses da ocupação das famílias. Um dos procuradores que atuavam na Fazenda Pública, responsável pelos muitos processos de execução fiscal em face da Usina Cambahyba, diante do flagrante ato de depósito infiel promovido pelo preposto da usina, decidiu nomear uma acampada no Oziel Alves como depositária fiel. Assim, as famílias exerceram a posse do imóvel, tendo o processo judicial se deslocado para a Justiça Federal.

O reconhecimento da posse, na época legitimada pelo depósito fiel na ação de reintegração de posse, levou as famílias à propositura de uma ação de manutenção de posse, que tramitou na 2ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes, onde obtiveram decisão favorável ao pedido de liminar. Quando o depósito foi retirado, o usineiro entrou com nova ação possessória requerendo a liminar reintegratória e novos conflitos foram gerados.

Depois de muitas disputas jurídicas, uma das fazendas do Complexo Cambahyba – a fazenda "Das dores" – foi adjudicada na ação de execução fiscal e foi criado o Assentamento Oziel Alves, que garantiu a terra para uma pequena parte das famílias que participaram da ocupação em 2000. Ao longo dos anos seguintes, a luta do MST continua pela desapropriação de todas as fazendas improdutivas do Complexo Cambahyba.

Esses embates, para além da ação de desapropriação (que só será interposta em 2013, sem que haja até o presente momento decisão garantindo a imissão de posse provisória do Incra), tiveram a recusa por parte dos integrantes do campo jurídico de se fazer o debate fundamental do que seja a função social, imposição constitucional, por dentro dos autos.

O silenciamento do campo jurídico sobre o tema desvela o *ethos* social dos componentes do campo. Como nos lembra Pierre Bourdieu (1989), é no campo jurídico que se trava o embate pela definição do "*direito de dizer o direito*". Esse campo é marcado pela disputa interna, organizado por competências que refletem a distribuição de poder, por práticas históricas, que Bourdieu (1989) chama de *habitus*.

O *habitus* impõe o *ethos* social de determinado campo. Assim, o Poder Judiciário seria demarcado por reiterações de práticas, rituais simbólicos que manteriam a estrutura de poder estabelecido:

> A concorrência pelo monopólio do acesso aos meios jurídicos herdados do passado contribui para fundamentar a cisão entre profanos e os profissionais favorecendo um trabalho contínuo de racionalização próprio para aumentar cada vez mais o desvio entre veredictos armados do direito e as intuições ingênuas da equidade e para fazer como que o sistema das normas jurídicas apareça aos que impõem e mesmo, em maior ou menos medida, aos que a ele estão sujeitos, como totalmente independente das relações de força que ele sanciona e consagra" (BOURDIEU, 1989, p. 212).

O objetivo do presente artigo é analisar os 21 anos de luta jurídica e política pela desapropriação da Usina Cambahyba, cuja história de atentados à função social antecede a Constituição de 1988. Em 2011, o ex-membro do DOI-Codi, delegado Cláudio Guerra, em seu livro *Memórias de uma guerra suja*, afirma terem sido incinerados nos fornos da referida Usina 12 corpos de desaparecidos políticos do período da ditadura empresarial-militar, entre eles Fernando Santa Cruz e Luís Maranhão, desaparecidos em 1974, o que demonstra a permanência histórica do poder da oligarquia rural e suas relações com o poder político e judicial.

Essa permanência é analisada na pesquisa sobre a repressão no campo no período da ditadura, coordenada pela professora Leonilde Medeiros (2018), especialmente no capítulo elaborado por Marilda Iamamoto e Ana Costa. As autoras demonstram a existência de fortes relações entre a ditadura militar e os usineiros no período, tanto pela omissão dos órgãos militares diante da violência praticada pelas milícias privadas quanto pela repressão militar sobre dirigentes do sindicato de trabalhadores da região. Relatam também episódios em que a Polícia Federal coagia os trabalhadores rurais a não reivindicarem seus direitos trabalhistas no Judiciário. Essas violências ocorreram em conjunto com uma série de políticas de incentivo ao setor sucroalcooleiro no período do governo militar, sendo, em 1975, criado o programa Pró-Álcool, que utilizava recursos do fundo público para financiar as usinas de cana-de-açúcar.

De fato, os desafios do presente para compreender a permanência dos conflitos rurais apontam a necessidade de olhar para o passado, pois como lembra Medeiros (2018), tais conflitos

> Têm suas raízes na forma como se procedeu, ainda no período colonial, à distribuição de sesmarias, quer a particulares, quer a ordem religiosas, e à dificuldade de definir os limites da apropriação por parte dos sesmeiros. A propriedade fundiária plena, após o regime de sesmarias, teve equacionamento jurídico na lei de terras de 1850, que regulamentou, tardiamente, a Constituição de 1824. [...]. Alguns autores ressaltaram o significado da transformação da terra em mercadoria, promovida pela Lei de terras, aprovada num momento em que se vislumbrava o fim da escravidão (MEDEIROS, 2018, p. 49-50).

Em 2 de novembro de 2012, o MST voltou a ocupar uma fazenda do Complexo da Usina Cambahyba, após a publicização de que os fornos dessa usina foram utilizados para incinerar corpos dos militantes políticos dados como desaparecidos. Em grande medida, havia uma preocupação de que a demora do processo judicial, mais uma vez, corrobora com as ações clandestinas de depredação dos fornos, de enorme valor histórico. O acampamento em homenagem aos desaparecidos recebe o nome de Luís Maranhão.

Apesar de mais de uma década de descumprimento da função social, mesmo a violência que se extrai da denúncia de Claudio Guerra não foi o suficiente para que o Poder Judiciário se alinhasse com o texto constitucional e garantisse às famílias de trabalhadores sem-terra o direito à terra.

Em 25 de janeiro de 2013, Cícero Guedes, militante do MST, foi assassinado na estrada próxima ao acampamento Luís Maranhão. Cícero, que já tinha sido assentado em 2002 no assentamento Zumbi dos Palmares, também localizado em Campos dos Goytacazes, continuava sua militância na luta pela reforma agrária e contribuiu ativamente na ocupação da Fazenda. Ainda hoje tramita a ação penal para apurar o assassinato dele.

A lentidão para a efetivação da reforma agrária fica evidente quando recuperamos a história da luta pela Cambahyba. A omissão do Incra permitiu que uma parte da Usina fosse para leilão em uma ação de execução em Belém do Pará. A parte leiloada era justamente onde estavam acampadas as famílias do Luís Maranhão desde 2012. Apesar desse longo tempo de ocupação e de descumprimento da função social da propriedade, o Judiciário, no início de 2019, determinou a expulsão das famílias.

Compreender a desconstrução da função social a partir do processo decisório no caso concreto da luta pela desapropriação da Usina Cambahyba é o passo a seguir.

### 1.1 Os nós que cercam a propriedade

A permanência de um campo jurídico que parece não ter compreendido os termos impostos pela Constituição de 1988 ao estabelecer em seu art. 5º, inciso XXIII, a função social da propriedade, remonta a própria trajetória do conceito de propriedade moldada pelo capitalismo, tendo como estrutura a propriedade individual e privada no cerne da construção do exercício de dominação do passado ao presente.

Marx (2010), ao se debruçar sobre a noção de emancipação política derivada dos estatutos normativos trazidos pelas revoluções burguesas, em especial a francesa – que se constrói nos pilares da igualdade e liberdade jurídicas, construindo assim o sentido de cidadania e de sujeito de direito da matriz liberal-individualista das democracias burguesas – alerta para o grau de ilusionismo de tais premissas, considerando que o discurso jurídico burguês se apresenta a partir de noções abstratas, logo gestam um distanciamento sobre o exercício de dominação imanente na norma jurídica.

> A liberdade equivale, portanto, ao direito de fazer e promover tudo que não prejudique a nenhum outro homem. O limite dentro do qual cada um pode mover-se de modo a não prejudicar o outro é determinado pela lei do mesmo modo que o limite entre dois terrenos é determinado pelo poste da cerca. Trata-se da liberdade do homem como mônada isolada recolhida dentro de si

> mesma. [...] No entanto, o direito humano à liberdade não se baseia na vinculação do homem com os demais homens, mas, ao contrário, na separação entre um homem e outro. Trata-se do direito a essa separação, o direito do indivíduo limitado, limitado a si mesmo.
>
> A aplicação prática do direito humano à liberdade equivale ao direito humano à propriedade privada. Em que consiste o direito humano à propriedade privada?
>
> Artigo 16 (Constitution de 1793): "*Le droit de propriété est celui qui appartient à tout citoyen de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie*".
>
> O direito humano à propriedade privada, portanto, é o direito de desfrutar a seu bel prazer (à son gré), sem levar outros em consideração, independentemente da sociedade, de seu patrimônio e dispor sobre ele, é o direito ao proveito próprio. Aquela liberdade individual junto com esta sua aplicação prática compõem a base da sociedade burguesa. Ela faz com que cada homem veja no outro homem, não a realização, mas, ao contrário, a restrição de sua liberdade. [...] (MARX, 2010, p. 49).

Esse direito abstrato, calcado na noção de universalidade, tornou-se fundamental para que no presente as estruturas jurídicas permaneçam inquestionáveis pelo operador. É Marx que nos lembra que falamos de uma perspectiva de direito que não pode ser construída a partir do conjunto social, ou melhor, dos vínculos com a classe trabalhadora, pois se trata da projeção socioeconômica que reifica a propriedade como um direito natural, destinado também naturalmente a alguns.

Por isso mesmo, José de Souza Martins (2010), no livro *Cativeiro da terra*, aponta os processos históricos que impuseram os nós sobre a propriedade na formação histórica brasileira

> O país inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava. O cativeiro da terra é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje. Ele condenou a nossa modernidade e a nossa entrada no mundo capitalista a uma modalidade de coerção do trabalho que nos assegurou um modelo de economia concentracionista (MARTINS, 2010, p. 7).

Por suposto, há uma absorção capilar da matriz fundante do direito moderno pelos integrantes do sistema de justiça, cujo conteúdo de validade não é questionado por ser uma expressão sedimentada da própria mentalidade[8] social que forma o campo jurídico:

> Tomemos como exemplo o regime medieval das propriedades, que domina (ao menos no nível jurídico) até o século XIX: pois bem, nós estamos convencidos de que seja, sem dúvida, uma demanda das estruturas, mas que tenha adquirido força, sugestão, capacidade incisiva exatamente porque expressão fiel de uma mentalidade, porque radicado na ossatura dos operadores e não escrito superficialmente em sua pele. Isto somente explica persistências vigorosas até bem além do terreno das forças econômicas e sociais que também haviam concorrido a plasmá-lo (GROSSI, 2006, p. 23)

Para o jurista italiano, Paolo Grossi (2006), o capitalismo necessitava dessa "simplificação" de modelos de propriedade e posse unidas a partir do marco propriedade privada individual, isso porque transformada em mercadoria pelo capital, a terra precisa circular e a forma encontrada será essa abstração estabelecida pelo registro de imóveis, por isso mesmo

> [...] nenhum discurso jurídico seja talvez tão permeado de bem e de mal, tão temperado por visões maniqueístas quanto o que versa sobre a relação homem-bens. Porque são tão grandes os interesses em jogo que inevitavelmente as escolhas econômico-jurídicas são defendidas pelas couraças não deterioráveis das conotações éticas e religiosas (GROSSI, 2006, p. 10).

Essas visões maniqueístas apontadas por Grossi (2006) são perceptíveis quando em causa estão, de um lado, grandes proprietários rurais, latifundiários ou empresas, e do outro, famílias de trabalhadores rurais sem-terra.

No conflito da Usina Cambahyba, apesar de toda produção probatória de que se trata de um latifúndio que não cumpre com a função social estabelecida pela Constituição, o intérprete judicial ainda se posta ao lado do proprietário e da construção de um conceito de propriedade com características de poder quase absoluto.

A Usina Cambahyba, ao longo de todo o processo judicializado, não cumpriu com simultaneidade os incisos do art. 186 da Constituição de 1988. Não só teve o reconhecimento de que não possuía índices satisfatórios de "aproveitamento racional e adequa-

8. Grossi parte da hipótese de existências de várias formações conceituais de propriedade e define como mentalidade: "aquele complexo de valores circulantes em uma área espacial e temporal capaz, pela sua vitalidade, de superar a diáspora de fatos e episódios espalhados e de constituir o tecido conectivo escondido e constante daquela área, e deve, portanto, ser colhido como realidade unitiva, o seu terreno é sem dúvida congenial e familiar ao jurista, um intelectual dominado, devido a sua natureza (porque ajusta sempre as contas com o nível dos valores). (GROSSI, 2006, p. 30).

do", como manteve trabalhadores em condições análogas à escravidão, não utilizou de maneira "adequada" os "recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente' e, por fim, por óbvio, não se trata de uma terra "que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores" (GONDIM, 2018).

O silenciamento do intérprete judicial nas variadas ações em que subjacente se conflita com o descumprimento da função social desvela o *ethos* formador do campo jurídico. De fato, não se trata de "silenciar", mas de desconstruir a determinação constitucional não operando com a função social, relegando-a apenas as ações desapropriatórias.

> Por isso mesmo, a redução da propriedade a uma questão de técnica jurídica (vide as ações possessórias) é um processo de alienação daquilo que Grossi chama de mentalidade da propriedade, pois se esse conceito é constitutivo da própria formação social capitalista, jamais poderá a propriedade resumir-se a uma querela técnica, ou no dizer de Grossi: '*A propriedade é seguramente também um problema técnico mas nunca é somente, no seu contínuo emaranhar-se com todo o resto, um problema técnico: por debaixo, os grandes arranjos das estruturas; por cima, as certezas antropológicas põem sempre a propriedade no centro de uma sociedade e de uma civilidade. A propriedade não consistira jamais em uma regrinha técnica, mas em uma resposta ao eterno problema da relação entre homens e coisas, da fricção entre mundo dos sujeitos e mundo dos fenômenos, e aquele que se propõe a reconstruir sua história, longe de ceder a tentações isolacionistas, deverá, ao contrário, tentar colocá-la sempre no interior de uma mentalidade e de um sistema fundiário com função eminentemente interpretativa*'. (VIEIRA, 2012, p. 65)

A mesma percepção da retórica jurídica que se constrói a partir da noção de neutralidade e universalidade será objeto de análise de Mariana Trotta Quintans (2005), em sua dissertação de mestrado *A Magistratura Fluminense*: *seu olhar sobre as ocupações do MST*. Não se trata aqui de ignorar as "brechas" que se estabelecem diante de intérpretes judiciais que compreendem o direito como um processo de disputa e se postam ao lado dos que reivindicam acesso aos direitos, logo na mediação entre direitos sociais em conflito com os econômicos privilegiam os sociais, mas sim de se perceber uma unidade interpretativa.

Um dos casos analisados por Quintans (2005) é a decisão da desembargadora em sede de agravo de instrumento interposto por proprietário que teve seu requerimento de reintegração liminar negado, tendo o Juízo monocrático compreendido que

> A bifurcação que se apresenta pode levar a dois caminhos, e a escolha revelará o quão justa é a sociedade em que vivemos ou que queremos viver: o bem patrimonial inexplorado, moribundo, objeto apenas de uma dominação quase feudal, ou a atividade vinculada à vida no campo, à fixação da família em terras capazes

> de gerar riquezas e subsistência sem a qualificação de 'latifúndio improdutivo'. (QUINTANS, 2005, p. 131)

Como resposta a essa leitura que condiciona o instituto da propriedade à função social, a desembargadora buscará sedimentar sua decisão naquilo em que compreende ser "objetividade técnica"

> [...] Esta decisão está sendo proferida sem conservadorismo e sem se olvidar os arts. 5° e 6° da LICC/1942. [...] Excluída a competência desta Justiça Estadual e até mesmo do Judiciário para apreciar a validade dos atos do MST em relação à reforma Agrária, pelas razões acima e afastadas quaisquer considerações de ordem política, a liminar da ação de reintegração de posse, assim como o efeito ativo requerido neste recurso, devem ser analisados exclusivamente com relação à legitimidade da posse [...]" (QUINTANS, 2005, p. 132)

Nessa perspectiva, trazer o debate acerca da função social e da legitimidade das ocupações em propriedades improdutivas será entendido como "ideológica", contrária ao direito:

> A desembargadora justifica sua decisão, dizendo que a mesma não pode ser considerada como uma posição conservadora. Ela exclui da competência judicial a análise da legitimidade das ocupações de terra e caracteriza a posição do magistrado de primeira instância como política – por este assumir posição favorável à ocupação dos sem-terra. [...] Assim, toda decisão que possa alterar o *status quo* é vista pelo pensamento conservador como ideológica, pois se choca com o senso comum dos juristas. (QUINTANS, 2005, p. 132)

Nesse sentido, nos parece oportuno recuperar proposições de Pierre Bourdieu (1989) sobre o campo jurídico. Isso porque este autor analisará as práticas reificadas dentro do próprio poder. Trata-se de perceber uma relativa autonomia do direito e do próprio Judiciário, geradora de uma autoridade jurídica, cujas:

> práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica especifica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de força especificas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas (BOURDIEU, 1989, p. 211)

Bourdieu percebe o papel da violência simbólica como estruturadora desse poder nos campos. Isso porque na sua configuração está uma potência neutralizadora, que impõe ao texto jurídico uma universalização de sentido para além do próprio poder que o gesta. Bourdieu nos alerta é para a racionalidade que compõe o texto jurídico, capaz de estruturar a interpretação, ainda que divergente, sem que o texto normativo perca sua legitimidade *a priori*:

> Como no texto religioso, filosófico ou literário, no texto jurídico estão em jogo lutas, pois a leitura é uma maneira de apropriação da força simbólica que nele se encontra em estado potencial. Mas, por mais que os juristas possam opor-se a respeito de textos cujo sentido nunca se impõe de maneira absolutamente imperativa, eles permanecem inseridos num corpo fortemente integrado de instâncias hierarquizadas que estão à altura de resolver os conflitos entre os intérpretes e as interpretações. E a concorrência entre os intérpretes está limitada pelo facto de as decisões judiciais só poderem distinguir-se de simples actos de força políticos na medida em que se apresentam como resultado necessário de uma interpretação regulada de textos unanimemente reconhecidos (BOURDIEU, 1989, p. 213-214.).

A possibilidade de fissuras interpretativas decorre da interligação com outros campos. As ações concretas dos movimentos sociais que lutam e reivindicam direitos permitem ampliar o leque do alcance normativo, a partir da interpretação do sistema judicial, sem perder de vista que essa potencialidade expressa correlações de força no plano concreto.

Assim, a disputa entre *profanos e profissionais* fora do campo jurídico também penetra o campo. O poder de nomeação dado ao intérprete judicial acaba por conformar o mundo social aos pressupostos de validade do bloco hegemônico que exerce o poder dentro do campo. Por isso mesmo, Bourdieu (1989) aponta para o papel da retórica jurídica, calcada no binômio *universalização e neutralização*.

Se a *neutralização* alicerça a existência de um corpo considerado técnico, apolítico, que deterá o monopólio do dizer o direito, a *universalização*, por outro lado, gestará um consenso valorativo a partir da ideologia dominante do campo

> É na medida em que os actos simbólicos de nomeação propõem princípios de visão e de divisão objetivamente ajustados às divisões preexistentes de que são produto, que tais actos têm toda a sua eficácia de enunciação criadora que, ao consagrar aquilo que enuncia, o coloca num grau de existência superior, plenamente realizado, que é o da instituição instituída. Por outras palavras, o efeito próprio, quer dizer, propriamente simbólico, das representações geradas segundo esquemas adequados às estruturas do mundo de que são produto, é o

> de consagrar a ordem estabelecida: a representação justa sanciona e santifica a visão dóxica das divisões, manifestando-a na objectividade de uma ortodoxia por um verdadeiro acto de criação que, proclamando-a à vista de todos em nome de todos, lhe confere a universalidade prática do oficial. (BOURDIEU, 1989, p. 238).

Esse consenso reproduzido dentro do campo jurídico acaba por rebaixar qualquer ação reivindicatória dos movimentos sociais que lutam pelo acesso democrático à terra, tendo como referência a função social imposta pela Constituição de 1988. Entender, pois, como se constrói o discurso do operador atual sobre os conflitos coletivos pela efetivação da reforma agrária coloca o discurso jurídico como uma ferramenta que possibilita desvelar essa relação.

A propriedade privada determinada pelo capitalismo gesta uma série de simbolismos e penetra ainda hoje os discursos dos intérpretes judiciais, reproduzindo o mesmo olhar do setor patronal na disputa com trabalhadores rurais. Regina Bruno (1997), ao analisar em seu texto *A nova ofensiva burguesa no campo*, apresenta essa dominação que se dá a partir de determinados dispositivos ideológicos que sedimentam socialmente uma imagem positiva de modernidade, competência, enfim, de valores constitutivos do próprio poder extraído da propriedade rural.

O Judiciário acaba por corresponder a esse imaginário trabalhando com um binarismo – de um lado modernidade e eficiência econômica, expressão própria do setor patronal ligado ao agronegócio, do outro lado, o MST, entendido como o ineficiente, o atraso, o fracasso no modelo de produção[9].

Para Bruno (2007), a sedimentação de um direito absoluto estabelecido à propriedade foi fundamental para a constituição no plano social de um *ethos* do proprietário também caracterizado com um poder absoluto.

Esse direito abstrato, calcado na noção de universalidade, tornou-se fundamental para que no presente as estruturas jurídicas permaneçam inquestionáveis pelo operador.

Regina Bruno (2005/6), no texto *Reforma agrária é coisa do passado, mas por via das dúvidas...! Conheça o teu inimigo como a ti mesmo*, apresenta uma análise do pensamento da elite agrária (grandes proprietários de terra, empresários rurais e do agronegócio) com relação à reforma agrária, aos movimentos sociais. A autora desvela o pensamento dessa elite e aponta uma ideologia que perpassa o imaginário social da sociedade, compreendendo que o discurso do setor patronal agrário se apresenta como da sociedade moderna e "*o enriquecimento do setor é bom para o país, pois inevitavelmente conduzirá ao enriquecimento da nação*" (BRUNO, 2005-6, p. 122).

9. Ver VIEIRA, 2012 e TAVARES, 2012.

Ana Claudia Tavares (2012), ao analisar as disputas promovidas pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) do conteúdo imposto pela Constituição de 1988, nos informa que

> Dentre os argumentos levantados (e/ou reproduzidos) pela CNA para a defesa da substituição da desapropriação pela compra e venda de terras como solução de reforma agrária dentro da lógica do mercado estava a ineficiência e os altos custos da política, além do estímulo às "invasões" de propriedades rurais. A desqualificação da política de reforma agrária, baseada na desapropriação de terras, alterna-se ou é concomitante com a desqualificação dos movimentos sociais, em especial do MST (TAVARES, 2012, p. 112).

De fato, no que se refere à reforma agrária, o intérprete judicial destina à autarquia responsável pelas ações de desapropriações, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a mesma desconfiança que rebaixa o MST. Uma dessas ações da bancada ruralista será a abertura de CPIs que buscarão "desqualificar tanto os órgãos governamentais responsáveis pela política de reforma agrária, como o Incra, quanto o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), considerado o grande adversário do patronato rural no período pós-constituinte" (TAVARES, 2012, p. 102).

No processo da Usina Cambahyba, a desqualificação do Incra pelo sistema judicial se revela no embate travado na ação de nulidade do decreto interposta pelos prepostos da Usina em face do Incra. Os argumentos colocados na inicial eram de que o laudo produzido pela equipe interdisciplinar do Incra apresenta informações inverídicas sobre as condições socioambientais, que a desapropriação causaria danos sociais irreparáveis e a Usina, apesar de não estar operante, possuía um plano de recuperação que teria sido ignorado pelo Incra, impedindo assim a efetivação da ação desapropriatória.

Todos os pontos apontados na inicial tiveram seus fundamentos analisados pelo juízo monocrático e a sentença de 1999 é pela improcedência do pedido, garantindo-se o prosseguimento com a promoção da ação desapropriatória. Vale trazer aqui a fundamentação do juízo sobre os argumentos da Usina, pois serão invertidos na fase recursal a favor dos prepostos da Usina, impondo a paralisação processual e a não desapropriação efetiva até os dias de hoje.

Compreende o juízo de 1ª instância que os argumentos para desqualificação do laudo do Incra não merecem prosperar, pois

> A impugnação apoia-se no item diagnóstico do projeto de recuperação das Lavouras da Usina Cambahyba (fls 19/22) e, tirando os gráficos de fls. 38/60, nada há a embasar concretamente as conclusões a que chega o responsável técnico a respeito das condições da região. São os argumentos do item "diagnóstico"

> contra os da caracterização geral da região de influência do Imóvel do INCRA (fls. 108/110), base do ato administrativo do qual se presume a legalidade, sem que a parte autora, com base em demonstração objetiva, consiga com sucesso, comprovar a irregularidade material. O ônus da prova cabe ao autor, tanto por ocupar o pólo ativo, quanto por estar impugnando ato administrativo presumidamente regular. As conclusões do responsável pelo laudo não são suficientes. Ademais, às fls. 73, o responsável técnico pelo Projeto de recuperação contradiz-se (Apelação Cível nº 2000.02.01.057223-1, p. 569)

O debate do laudo de recuperação apresentado pela Usina é um ponto fundamental, pois expressa o reconhecimento de qual a entidade legalmente competente para apreciação de laudos de recuperação, que, de fato, podem obstar uma ação desapropriatória. A Lei nº 8.629/1993 que regulamenta os procedimentos da reforma agrária, estabelece em seu art. 7º:

> Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:
>
> I – seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;
>
> II – esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;
>
> III – preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;
>
> IV – haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º.

Os requisitos impostos pela legislação para validar o laudo de recuperação não foram cumpridos pela Usina Cambahyba, nem mesmo a sua aprovação no "órgão federal competente", que, por óbvio, seria a autarquia responsável pelo tema, qual seja: o Incra. No entanto, a Usina propõe um laudo extemporaneamente no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), e defende que a lei estaria fazendo menção a esse órgão, e não ao Incra. Esse ponto será analisado pelo juízo monocrático que se debruça sobre os incisos do art. 7º e conclui pelo não atendimento da Usina.

> O demandante não resistiu ao fato de que o INCRA seria "o órgão competente" segundo a lei para ingressar no imóvel. Ainda, o termo é utilizado no inciso III, do parágrafo 3º, do art. 6º, no parágrafo 7º, do art. 6º e no parágrafo único

> do art. 18, e diga-se, EM TODOS ELES, ESTÁ A SE REFERIR AO INCRA. Assim, não considero plausível a alegação contida na réplica (fls. 469) "...não se pode conceber que o mesmo órgão que irá classificar a propriedade de produtiva ou improdutiva seja responsável pela análise e registro do citado projeto'. Ora, justamente, é O "ÓRGÃO" que vai analisar a produtividade ou não do imóvel aquele a quem deve ser endereçado o projeto, para que o possa avaliar. Se não, como poderia considerá-lo como viável e verificar o preenchimento dos requisitos do art. 70, da lei nº 8629/93, dando como produtivo?
>
> **Requisito não atendido** (Apelação Cível nº 2000.02.01.057223-1, p. 572, grifos no original)

Apesar de se tratar de uma sentença acurada, poucas vezes vista nos processos possessórios, esta será revista em sede de apelação. A sentença foi publicada em 17 de janeiro de 2000 e o acórdão somente em 2004.

A alegação da Usina Cambahyba, diante do lapso temporal, vai se ampliando na sede de apelação. Além dos argumentos expedidos na inicial, alega cerceamento de defesa, decorrente na negativa do juízo monocrático à tese do laudo de recuperação. Como a ocupação pelo MST se dá posteriormente à sentença, afirma também a impossibilidade da medida desapropriatória por força da Medida Provisória nº 2.183/2001 e, por fim, apresenta a tese da decadência do decreto, visto que, ultrapassado o prazo de dois anos, não teria havido a proposição da ação de desapropriação.

Esse argumento ganha fôlego com uma manobra jurídica que terá como interlocutor privilegiado o novo magistrado que atuará na 1ª Vara Federal de Campos, em uma ação de reintegração proposta pela Usina Cambahyba (1ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes – Processo nº 2004.51.03.000970-7), em face de duas pessoas não reconhecidas como integrantes do MST e não ocupantes, resolve analisar a vigência do decreto desapropriatório, embora não objeto da ação:

> Com o intuito de esclarecer essa questão, resolvi intimar o INCRA a informar se houvera sido, ou não, proposta a ação de desapropriação para fins de reforma agrária dos bens rústicos atingidos pelo referido Decreto Presidencial (fl. 153).
>
> Na petição de juntada nas folhas 154/155, aquela autarquia federal mantém-se firme na sua posição de interessada no deslinde desta demanda. Para tanto, argumenta que o "ajuizamento da ação de desapropriação foi obstado pela pendencia da ação ordinária de nº 98.03.04.000-6 (2ª vara Federal de Campos/RJ), através do qual o proprietário pleiteou a declaração de nulidade de todos os atos administrativos praticados pelo INCRA tendentes à desapropriação do imóvel e obteve uma antecipação de tutela que suspendeu o procedimento administrativo de desapropriação".

> O INCRA continua sua exposição no sentido de que, conquanto a sentença tenha julgado improcedente o pedido e cassado a decisão que houvera antecipado os efeitos da tutela (suspensão do procedimento administrativo), o recurso de apelação da autora foi recebido no efeito suspensivo, em razão do que ficou impedida a propositura da ação de desapropriação, já que o efeito suspensivo evita que a decisão recorrida produza efeitos imediatamente.
>
> Não obstante seus escoteiros argumentos, creio, sinceramente, que o INCRA não tem interesse na solução da controvérsia veiculada nestes autos. Na realidade, ele tenta remediar sua desídia (não ajuizamento da ação de desapropriação) mediante a construção de um sofisma que pode ser facilmente desmontado.
>
> O efeito suspensivo da apelação prolonga o estado de ineficácia em que se encontra a decisão judicial. Como se trata de uma sentença primordialmente declaratória (rejeição do pedido – art. 269, I, CPC), a interposição do recurso apenas suspendeu a possibilidade de se executar, imediatamente, os efeitos secundários da sentença: honorários advocatícios e custas judiciais. Nada mais havia que se suspender, nem mesmo a decisão liminar, substituída pela sentença de improcedência do pedido.
>
> Caso aceitasse a alegação do INCRA, estaria admitindo que o efeito suspensivo do recurso de apelação fosse dotado de força exógena ao processo, já que então ele impediria a força expropriatória do Decreto que declarou os bens rurais em apreço de interesse social para fins de reforma agrária.
>
> [...] Assentadas essas premissas, concluo que o direito de a União desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária já caducou há muito tempo. (Apelação Cível nº 2000.02.01.057223-1, p. 822/823).

Essa decisão que demonstra a "**força exógena**" da política sobre o campo jurídico será a pedra basilar para os argumentos da Usina Cambahyba na apelação, tema que será recorrente mesmo após a decisão da Turma por anular a sentença que julgou improcedente o pedido na ação de nulidade do decreto, determinando nova perícia para apurar se se trata de grande propriedade improdutiva, silenciando sobre a caducidade do decreto.

O acórdão, de fato, vai se configurar na negativa de presunção de veracidade dos atos administrativos, quando se trata do Incra, entendido não como agente do Estado, corpo técnico, logo "neutro". Os desembargadores olham com desconfiança para os laudos do Incra por entenderem se tratar de atos produzidos por agentes com intencionalidades, logo, parciais:

> Dos requisitos, o mais importante e que caracteriza a pedra de toque da demanda é o inciso III onde se contém previsão de que, no mínimo, 80% da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, três anos para as culturas anuais e cinco anos para as culturas permanentes. Trata-se de matéria essencialmente técnica a demandar exame pericial imparcial.
>
> Há laudo técnico nos autos? Há. Mas o mesmo se reveste do predicado da imparcialidade? Essa é a questão fundamental. Para que se possa decidir feito com um revestimento social de tal jaez, é preciso que haja, realmente, robustez de prova suficiente para formar livre convencimento, através de persuasão racional, de quem vai julgar. (Apelação Cível nº 2000.02.01.057223-1, p. 829).

Tal decisão é primorosa, pois os laudos técnicos produzidos pelo Incra são decorrentes da competência administrativa e legal dada a essa autarquia para que o faça. Agora a função meio do Incra para verificar a possibilidade de áreas a serem desapropriadas são vistas com "desconfiança" pelo Poder Judiciário, impondo a peritagem do Juízo.

Se o laudo do Incra obrigatoriamente deve ser subscrito por peritos de multiplicidade de áreas do conhecimento para a produção de um laudo que forneça elementos que vão desde cultura vegetal, ambiental, densidade pluviométrica, flora, impactos econômicos, sociais, cultura produtiva, enfim, é o fato de ser composta por uma equipe interdisciplinar que torna o laudo do Incra mais rico, a invasão de competência por parte do Poder Judiciário ao determinar perito judicial, que de um modo geral terá uma única formação técnica, empobrece o material probatório.

Se "é preciso que haja robustez de prova" conforme o voto do desembargador vogal acima transcrito, não são considerandos, *a priori*, prejudicados os laudos da autarquia competente por se tratar o Incra de responsável ao final pela interposição de ação desapropriatória, motivo pelo qual o setor patronal tenta macular a ação dos técnicos do Incra.

E continua em seu voto:

> O julgador monocrático reconheceu que a solução dependia de exame técnico, embora, na sua ótica, tal exame existiria no laudo produzido pela entidade agrária, sendo suficiente para resolver as dúvidas. Não adoto tal entendimento, porque o Juiz não pode se valer de prova produzida por quem tem interesse na produção do resultado nela contido. Por isso deve ser nomeado experts que seja, em princípio, presumidamente imparcial. (Apelação Cível nº 2000.02.01.057223-1, p. 831)

A interpretação do desembargador vogal é, no mínimo, curiosa com relação à impossibilidade de que haja o livre convencimento a partir do material probatório tra-

zido aos autos pelas partes, visto que essa é exatamente a essência do ato de julgar. O processo é um embate entre partes, que diante do princípio da inércia será alimentado pelas partes.

Sobre a possibilidade de produção probatória por parte do juiz, o jurista Lênio Luiz Streck analisa o art. 370 do NCPC:

> Esse dispositivo se constituía no artigo 130 do CPC/73. Agora desdobrado em caput e parágrafo, não introduziu alterações sintáticas. Evidentemente, se o seu texto é o mesmo, a sua norma deverá ser diferente, na medida em que o CPC se inscreve em um novo paradigma de compreensão, isto é, do superado paradigma da subjetividade parte-se para a intersubjetividade. Isso quer dizer que o juiz, quando agir de ofício, não terá a liberdade de convencimento ou a liberdade de apreciação do quadro probatório como tinha no CPC derrogado.
>
> Mesmo que esteja autorizado a agir de ofício, não pode se colocar de um lado do processo, olvidando a necessária imparcialidade, que deve ser entendida, no plano do Constitucionalismo Contemporâneo, como o princípio que obriga o juiz a uma fairness (Dworkin), isto é, a um jogo limpo, em que as provas são apreciadas com equanimidade. Isso também quer dizer que, mesmo que possa agir de ofício, o juiz não o faça agindo por políticas ou circunstâncias de moralidade, e sim por intermédio dos princípios constitucionais.
>
> Ainda sob o império do CPC anterior, Nelson Nery Jr. e Rosa Maria Nery já advertiam que o poder instrutório (agir de ofício) deve sempre garantir a igualdade de tratamento às partes (CPC comentado, Revista dos Tribunais, 14. ed., 2014, p. 488). Por isso, o agir por princípios funciona como uma blindagem contra desvios do "agir de ofício", podendo ser cobrados pela parte prejudicada em grau recursal, inclusive em sede de recurso extraordinário.[acrescento aqui um "bingo" que não consta nos Comentários].
>
> Ademais, há que se salientar que o próprio CPC estabelece disposições para controlar publicamente esse poder de agir de ofício. A principal ferramenta, nesse sentido, aparece prevista no artigo 10, que contemplou a proibição de decisão surpresa, inclusive para as decisões que versem sobre matéria que poderia ser apreciada de ofício. Assim, em casos tais, o juiz deve dar oportunidade de manifestação para as partes, visando um maior controle público das decisões. O poder de agir de ofício também não se confunde com o conhecimento de matérias a cujo respeito a lei exija a iniciativa da parte. Portanto, não é sobre qualquer matéria ou prova que o juiz tenha o poder de ofício. É o que a doutrina tem chamado de respeito ao princípio dispositivo. Na verdade, o poder de ofício diz respeito, primordialmente, aos direitos indisponíveis, podendo ser exercido também no segundo grau de jurisdição. (STRECK, 2016)

Assim, para Streck (2016), só seria possível esse grau de intervenção do juiz no material probatório se se tratasse de direito indisponível. Não é o caso, e o juiz monocrático entendeu não terem as partes determinado prova a produzir e, com isso, o julgamento antecipado está abrigado na perspectiva de um juiz dentro de uma relação processual democrática e não invasiva do intérprete judicial, que acaba gestando uma dimensão inquisitorial para a instrução processual, na medida em que quem julga também produz as provas do seu convencimento.

O aspecto de maior gravidade na interpretação do desembargador vogal é que, necessariamente, o Incra não estará mais apto para a realização das vistorias bem como para instrução da ação desapropriatória. Quem o estará? O Poder Judiciário e seus peritos nomeados. Trata-se de verdadeiro ativismo judicial negativo por parte do sistema judicial cujo reflexo é a não efetivação dessa política pública constitucional.

O embate jurídico não se encerra nesse momento. A 4ª Turma acaba, em 2004, por anular a sentença monocrática com a determinação da realização de nova vistoria. O processo retorna para a 2ª Vara Federal de Campos e, após uma série de idas e voltas em torno do valor do perito nomeado pela justiça, finalmente em março de 2010 as partes são chamadas a se pronunciarem acerca do resultado da nova perícia, e finalmente em julho de 2012 sai a nova sentença entendendo pela improcedência do pedido da Usina Cambahyba com relação à nulidade do decreto desapropriatório. Nova apelação é distribuída para 8ª Turma Especializada, que julga e considera improcedente o apelo da Usina Cambahyba em 11 de maio de 2016.

Poderia se supor que, diante da nova decisão do tribunal reconhecendo o direito à desapropriação, esta finalmente ocorresse. No entanto, o processo encontra-se paralisado da 2ª Vara Federal de Campos, demonstrando que as "parcialidades" que preocupavam os integrantes que julgaram tal conflito desde 2000, vislumbrando na ação do Incra suspeição, nem de longe tiveram o papel tão negativo da não realização dessa política pública constitucional como o fez o Poder Judiciário.

### 1.2 A função social da terra – essa nossa (des)conhecida do campo jurídico?

Carlos Frederico Marés, no livro *A função social da terra*, ao recuperar a historicidade da relação entre as sociedades humanas com o uso e ocupação da terra, ressalta que a prática de concentrar a produção em um espaço de terra é recente e localizada, assim como "transformar essa concentração em proveito de uma única pessoa e chamar a isso direito de propriedade" (MARÉS, 2003, p. 12). Segundo o autor:

> A propriedade da terra gera males paradoxais porque destrói a natureza com força devastadora e argumenta que mais precisa destruir para dar de comer

> a desesperado e incontável contingente humano. Ironicamente, quanto mais destrói a natureza, menos vida possibilita, inclusive humana, quanto mais altera os seres vivos, mais se aproxima da morte. Há algo errado nessa lógica inversa, não é possível que a garantia de um direito individual seja o flagelo do direito dos povos (MARÉS, 2003, p. 13)

A Constituição de 1988, que emergiu da transição da ditadura para a democracia, enfrentou o caráter absoluto do direito privado de propriedade, o que está presente em diversos capítulos, como os do meio ambiente, dos índios, da cultura, bem como no fato de que "cada vez que garante a propriedade, determina que ela tenha uma função social" (MARÉS, 2003, p. 114-115).

Marés destaca ainda que "quem cumpre uma função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra" (p. 116) e que o proprietário que não cumpre esse dever, perde o direito.

> O proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social não está protegido pelo Direito, não pode utilizar-se dos institutos jurídicos de proteção, com as ações judiciais possessórias e reivindicatórias para reaver a terra de quem as use, mais ainda se quem as usa está fazendo cumprir a função social, isto é, está agindo conforme a lei (MARÉS, 2003, p. 117).

Entretanto, uma série de obstáculos foram postos pelos ruralistas, tais como a exigência de uma lei que estabeleça "graus e exigências" (o que os tribunais usam para afastar a aplicabilidade da Constituição) ou a insuscetibilidade de desapropriação de imóveis produtivos (art. 185), o que é interpretado conforme a ideologia dominante defensora da propriedade privada absoluta para afastar as sanções ou restrições decorrentes do descumprimento da função social de propriedades produtivas sob o ponto de vista de produção de riqueza e lucro (MARÉS, 2003, p. 118-119).

Porém, Marés considera que essa interpretação:

> atira às traças a definição escrita em ouro da função social do imóvel rural, mas não só, torna inaplicável e inócuo os propósitos de erradicar a pobreza, construir uma sociedade livre, justa e solidária e garantir o desenvolvimento nacional, considerados objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil no artigo 3º. E ainda mais, desestrutura a ordem econômica estabelecida que tem por finalidade assegurar a todos existência digna (art. 170). Ao submeter a função social à produtividade, esta interpretação desconsidera toda a doutrina e a evolução da teoria da função social e reduz o art. 186 da Constituição a uma retórica cínica (MARÉS, 2003, p. 120).

Portanto, a interpretação sistemática da Constituição de 1988 aponta para um conceito de produtividade que se traduza na

> capacidade de produção reiterada, o que significa, pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza, isto é, o respeito ao que a Constituição chamou de meio ambiente ecologicamente equilibrado garantindo-o para as presentes e futuras gerações (artigo 225). (MARÉS, 2003, p. 121).

A perspectiva mais conservadora do campo jurídico, como nos alerta Bourdieu (1989) busca, de forma incansável, reduzir todo fenômeno social que bate à porta do Judiciário a um conflito sanável de ordem técnica. Nas leituras das decisões dos 21 anos que compõem a demanda pela desapropriação da Cambahyba, essa redução se apresenta inclusive na desconstrução da validade do laudo pericial realizado pela autarquia competente.

A função social fica, portanto, relegada apenas ao processo desapropriatório, e não como o quiseram os legisladores constituintes ao impor o primado da função social, que esta modificasse o axioma conceitual de propriedade. Isso porque o debate inserido pela Constituição da República, ao determinar no art. 5°, XXIII, que toda propriedade cumpra com sua função social, traz um embate pela eficácia de uma jurisdição constitucional.

Para o constitucionalista, José Afonso da Silva (2000), a função social não é mera limitação ao uso da propriedade, mas sim um "elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade" (p. 242) impondo-lhe, dessa forma, um "novo conceito". Nesse sentido, a função social da propriedade deveria ser entendida não apenas como um direito fundamental, mas também como um dever fundamental.

Ao estabelecer a noção de dever, gesta-se uma nova exegese que deveria ser acompanhada na análise jurídica diante dos casos concretos. Reforça a dimensão trazida pelo art. 5°, XXIII, da CR/88, o capítulo sobre a ordem econômica na Constituição estabelecendo que um dos princípios a serem observados como forma de se garantir uma vida digna para toda a sociedade e, portanto, a justiça social é justamente a função social da propriedade (art. 170, III).

Depreende dessa perspectiva, Silva (2000), que a função social tem aplicação imediata, visto que se trata de norma definidora de direitos e garantias fundamentais,

> tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-a numa instituição de Direito Público, especialmente, ainda que nem a

> doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado (SILVA, 2000, p. 250).

## 2 CONCLUSÃO

Há, por parte do intérprete, a manutenção da concepção privatista dos conflitos possessórios, colocando em causa o próprio comando constitucional. Assim, no cotidiano das ações possessórias, especialmente aquelas em que estão movimentos sociais, há um relegar por parte do intérprete de adotar uma hermenêutica constitucional.

No decorrer dos 21 anos, em que a Usina Cambahyba teve ciência de que degrada o meio ambiente com a extração ilegal de areia, esta manteve trabalhadores em condições análogas à escravidão, teve cumplicidade com o período da ditadura empresarial-militar, manteve-se improdutiva apesar dos índices de verificação remontarem à década de 1970, e teve em suas terras o sangue derramado de um simbólico militante da luta pela reforma agrária, como o era Cícero Guedes.

Apesar desse histórico de total descompromisso com a função social, a não efetivação da reforma agrária pela desapropriação desse imóvel nos fala no presente mais sobre o sistema de justiça e suas raízes históricas com a oligarquia rural.

Esse cenário se complexifica se tomarmos como base que o atual perfil do legislativo, marcado pela ampliação da bancada ruralista, e do Governo Federal que aponta para a não realização da reforma agrária.

De fato, a alteração normativa imposta pela Lei nº 13.465/2017, que, por óbvio, não será objeto de análise neste artigo, mas que, por regularizar a questão fundiária urbana e rural, torna-se um indicador de que não seriam tempos para função social.

O marco imposto pela CR/88 é a noção da função social, que deve ser compreendida a partir de disputas pelos movimentos sociais, tanto urbanos quanto rurais, para garantir essa dimensão da função social, pois agora se rompia com o marco privatista e individualista que baliza os códigos civis para se compreender a propriedade e a posse como um fenômeno social, cuja existência só se justifica a partir da interação social. Logo, essa função impõe valores fundantes para a noção da existência humana, e a propriedade e a posse só se justificam se asseguram tais valores existenciais.

Sai a noção econômica que se construiu de mercadoria a partir da sedimentação do capitalismo, para se pensar sobre outros paradigmas o instituto da propriedade e da posse. A função social não se limita à produção, mas a um conjunto de fatores simultâneos: produção racional, equilíbrio ambiental, cumprimento das normas trabalhistas e

harmonização social, assim, se a concentração da propriedade gesta conflitos, não está cumprindo com sua função social.

A Lei nº 13.465/2017 rompe com essa trajetória, que, diga-se, não foi plenamente absorvida pelos poderes públicos do Executivo, passando pelo Legislativo e esbarrando no Judiciário. O que se retoma é a noção mercantilizadora da vida. A moradia deixa de ser um direito humano fundamental e passa a ser inserida na lógica do próprio capital.

Tanto é assim que se lê na exposição de motivos justificadores da MP 759, transformada na Lei nº 13.465/2017, a intencionalidade que demarcou essa aprovação:

> É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, **permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.**[10] (grifo nosso).

Para Grossi (2006), trata-se de buscar na formação do capitalismo a sedimentação retórica que produzirá a simplificação da propriedade, marcada por uma pluralidade de posses e propriedades no regime anterior. O capitalismo necessita dessa simplificação para que a terra, mercadoria, possa ser posta em circulação. Dito em tempos modernos: "permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo".

Assim, a propriedade, perdida em sua função social, readquire valor apenas para o campo econômico. A tendência é o aumento dos conflitos por moradia, por terra, por dignidade, visto que não é possível se pensar a dignidade e a cidadania sem esse direito, que é a pedra fundamental de qualquer sociedade.

O Judiciário tem sido um ator-chave para compreensão desses tempos de barbárie, em que os direitos dos trabalhadores são a cada dia reduzidos e o direito legítimo de protesto, criminalizado.

No plano jurídico, retira-se a densidade dos conflitos entre coletividades de sem-tetos x proprietários individuais, para os ler como mera tecnicidade desafiada. Retira-se (não que tenha sido de fato adotado) o debate da função social como regra valorativa e analisa-se a propriedade a partir dos marcos do século XVIII.

A defesa intransigente, por parte do campo jurídico, de um modelo de propriedade ultrapassado, que não atende à função social de uma sociedade marcada por um *deficit* de trabalhadores rurais sem-terra, em que não há no horizonte nenhuma política con-

10. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf.

creta de desconcentração da propriedade, ou, nos dizeres de José de Souza Martins, não há no horizonte nenhuma ação que rompa com o cativeiro da terra, que no período histórico atual também se efetiva com os cativeiros dos trabalhadores.

O que se observa é um processo de criminalização dos movimentos sociais que lutam pelo acesso democrático à terra e à moradia, como se pode acompanhar do caso emblemático da prisão em São Paulo de militantes da luta por moradia, entre elas Preta Ferreira. O direito ao protesto e a liberdade de expressão compreendem a dimensão de uma democracia, mas nos últimos anos cresce o estatuto penal para os que se mantêm na esperança de ter um pedaço de chão.

Não basta ao Poder Judiciário manter a inconstitucionalidade dos imóveis sem função social, na medida em que opta, nas ações reintegratórias, pelos proprietários e não por balizar o direito a partir de valores sociais determinados pela CR/88. Ao impor a função social como critério axiológico para se pensar a propriedade, legitima a política persecutória que se move contra os que resistem e insistem em lutar por seus direitos e pela sua cidadania.

Fica aqui o desafio tão brilhantemente exposto pelo poeta cantador, Pedro Munhoz, na música Processão dos Retirantes:

> É preciso que a justiça e a igualdade
> sejam mais que palavras de ocasião
> É preciso um novo tempo em que não seja só promessa
> repartir até o pão

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional nº 80, de 2019**. Disponível em: *https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894*. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRUNO, Regina; CARNEIRO, Olavo. Reforma agrária é coisa do passado, mas por via das dúvidas...! Conheça o teu inimigo como a ti mesmo. **Revista Proposta**, ano 29, n. 107-108, p. 121-126, dez/maio 2005-2006.

BRUNO, Regina. O ethos da propriedade da terra no Brasil. *In*: LIMA, Eli N. de; DELGADO, Nelson G.; MOREIRA, Roberto J. (org.). **Mundo Rural IV**: Configurações rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2007.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GONDIM, Carlos Henrique Naegeli. Entre Vitórias e Derrotas: a função social da terra na Constituição de 1988 *versus* o direito de propriedade absoluto. Uma análise do caso da Usina Cambahyba. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, ano 21, n. 22, 2018. (Edição especial: 30 anos de Constituição).

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MEDEIROS, Leonilde (org.). **Ditadura, conflito e repressão no campo**: A resistência camponesa no Estado do RJ. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2018.

PILATTI, Adriano. A Constituinte de 1987 – 88. **Progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Teoria Geral do Estado e do Direito Constitucional, Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005.

______. **Poder Judiciário e conflitos de terra**: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lênio L. Limites do juiz na produção de prova de ofício no artigo 370 do CPC. Senso Incomum. **Consultor Jurídico**, 15 set. 2016. Disponível em: *https://www.conjur.com.br/2016-set-15/senso-incomum-limites-juiz-producao-prova-oficio-artigo-370-cpc*.

TAVARES, Ana Claudia Diogo. **A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e as questões agrária, ambiental e trabalhista**: disputas sobre o direito a partir da Constituição Brasileira de 1988. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. **Sob o leito de Procusto**: Sistema Judicial e a criminalização da luta pela terra no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

# Poder Judiciário e Reforma Agrária: as Ações de Desapropriação no Judiciário Fluminense

*Mariana Trotta Dallalana Quintans*[1]
*Alessandra Gusmão*[2]
*Luiza Gabriela Gusmão*[3]
*Nathália Guimarães Fernandes de Almeida*[4]
*Rafaella Mourão*[5]
*Thuane Rodrigues Nascimento*[6]
*Maria Isabel Tancredo*[7]

**Resumo:** O artigo investiga a atuação do Poder Judiciário federal nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária no Rio de Janeiro. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como competência da União Federal a desapropriação de grandes propriedades que descumprissem sua função social, estabelecendo para tanto a necessidade de uma fase judicial. Por esse motivo, o Judiciário federal passou a ter um papel importante na efetivação da política de reforma agrária no Brasil. O objetivo do trabalho foi promover um panorama da atuação da Justiça Federal fluminense na temática, apontando os pontos problemáticos, procurando contribuir com a atuação do sistema de justiça na efetivação da referida política pública de reforma agrária.

**Palavras-chave:** Reforma agrária. Poder Judiciário. Desapropriação.

**Abstract:** The article investigates the role of the federal judiciary in the actions of expropriation for agrarian reform purposes in Rio de Janeiro. The Federal Constitution of 1988 established as competence of the Federal Union the expropriation of large properties that did not fulfill their social function, establishing for this the necessity of a judicial phase. For this reason, the federal judiciary began to play an important role in implementing the land reform policy in Brazil. The objective of this work was to promote a panorama of the action of the federal justice of Rio de Janeiro in the theme, pointing out the problematic points, trying to contribute with the performance of the justice system in the implementation of the referred public policy of Agrarian Reform.

**Keywords:** Agrarian reform. Judicial power. Expropriation.

1. Professora adjunta da Faculdade de Direito da UFRJ. Doutora em Ciências Sociais pelo CPDA/UFRRJ. Advogada popular e coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (Najup) Luiza Mahin.
2. Graduada em Direito na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
3. Graduada em Direito na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
4. Graduada em Direito na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
5. Graduanda em Direito na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
6. Graduanda em Direito na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro e integrante do Najup Luiza Mahin.
7. Graduada em Direito pela PUC-Rio.

## 1 INTRODUÇÃO

As disputas por terra no estado do Rio de Janeiro se devem ao processo histórico de apropriação da terra no país, que manteve a concentração da terra e excluiu parcela considerável da população de seu acesso. Esse processo foi agravado no período da ditadura empresarial-militar (1964-1985) com a "modernização conservadora" da agricultura, incrementando empresas rurais e não efetivando a política de reforma agrária prevista no Estatuto da Terra de 1964.

No período da redemocratização no Brasil, no final da década de 1980, os movimentos sociais de trabalhadores rurais ganham destaque na cena política brasileira, reivindicando a criação de mecanismos que alterassem a lógica da questão agrária no país. As pressões tanto dos movimentos populares como do patronato rural foram sentidas ao longo da elaboração do atual texto constitucional brasileiro na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) foi a síntese desse processo, cristalizando a reivindicação dos grandes proprietários rurais e dos movimentos em defesa da reforma agrária (QUINTANS, 2011).

O texto constitucional dedicou um capítulo para a política de reforma agrária e agrícola. O art. 184 estabeleceu o papel da União Federal de desapropriar as propriedades que descumprissem a função social, estabelecendo que, após o processo administrativo e a edição do decreto de desapropriação, a União teria até dois anos para propor a ação judicial de desapropriação, ficando a cargo da Lei Complementar de nº 76/1993 estabelecer procedimento contraditório especial. O art. 186 trouxe os requisitos da função social da propriedade rural. A partir daí, começa-se a perceber a importância do papel do Judiciário brasileiro na política de reforma agrária, tendo em vista que possui poderes para conceder imissão de posse, arbitrar valores de indenização e desapropriar definitivamente as propriedades.

Nesse sentido, a pesquisa objetiva analisar o olhar do Judiciário sobre as ações de desapropriações ajuizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no estado do Rio de Janeiro, observando as práticas e as decisões dos tribunais. Para tal, foi feita análise das ações de desapropriação para fins de reforma agrária ajuizadas no estado do Rio de Janeiro, cuja lista foi disponibilizada pela Procuradoria Federal especializada do Incra. Assim, foi realizada uma análise quantitativa, que resultou no estudo sobre as etapas e características desses processos, permitindo visualizar, dessa forma, com maior clareza, o papel dos magistrados e do Judiciário. Por fim, foram analisados, de forma qualitativa, dois casos emblemáticos ocorridos no estado do Rio

de Janeiro, Assentamento Roseli Nunes e Assentamento Irmã Dorothy, procurando aprofundar a investigação com o estudo mais detalhado desses processos.[8]

## 2 O JUDICIÁRIO FEDERAL FLUMINENSE E AS DESAPROPRIAÇÕES PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA: O QUE DIZEM OS PROCESSOS JUDICIAIS

Como já destacado, a pesquisa se debruçou sobre a lista de processos judiciais fornecida pela Procuradoria Federal Especializada do Incra, contando com um universo de mais de 2 mil ações. A primeira etapa da pesquisa foi analisar e classificar todas essas ações, procurando identificar aquelas relativas a desapropriações para fins de reforma agrária. Uma primeira observação interessante é que apenas foram identificadas 83 ações, referentes à desapropriação, atividade prioritária das atribuições do Incra. Dessas 83 ações, identificamos 75 nas quais o Incra era autor. Dessas 75 ações, apenas 68 eram relativas à desapropriação para fins de reforma agrária, sete eram referentes à regularização de territórios quilombolas. Nesse sentido, passamos a analisar quantitativamente essas 68 ações de desapropriação para fins de reforma agrária.

Na análise dessas ações, foram observados os seguintes elementos: nome das fazendas, existência de assistência, tempo para imissão de posse, realização de perícia judicial, argumentos e tempo da sentença de mérito, existência de ocupações pelos movimentos sociais, recursos e processos apensos. Entretanto, o artigo apresenta apenas dados relativos à imissão na posse e ao tempo para ser proferida a sentença de mérito pelos magistrados objetivando-se identificar elementos relativos à morosidade de implementação da política de reforma agrária no Rio de Janeiro.

Foram adotados três marcos legais para diferenciar a atuação do Judiciário de um período para o outro, de forma comparativa. O primeiro período escolhido foi o período anterior à data de promulgação da CRFB em 5 de outubro de 1988. O segundo período foi entre a promulgação da CRFB/1988 e seus marcos legais regulamentadores, a Lei nº 8.629 e a LC nº 76, ambas promulgadas em 1993. O terceiro período de análise é posterior a 1993 até 2016.

### 2.1 Tempo para imissão de posse pelo Judiciário

Um aspecto importante analisado nos processos judiciais de desapropriação para fins de reforma agrária foi o tempo de demora para a concessão da imissão na posse pelo magistrado.

8. A pesquisa foi desenvolvida nos anos de 2014 e 2016 por estudantes da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ e da PUC-Rio sob a orientação da docente.

A Lei nº 8.629/1993 e a Lei Complementar nº 76/1993 (LC nº 76/1993) estabelecem o procedimento desapropriatório de imóveis para fins de reforma agrária, de forma a prevê-lo em duas fases, uma administrativa e outra judicial. Na etapa administrativa, cabe ao Poder Público, na figura do Incra, verificar se a propriedade rural não atende à função social e se é uma grande propriedade. Após o término da fase administrativa[9], o procedimento é remetido ao chefe do Executivo para que este emita decreto expropriatório declarando o imóvel como de interesse para fins de reforma agrária. Após a emissão do decreto expropriatório, o Incra terá o prazo prescricional de dois anos para o ajuizamento da respectiva ação de desapropriação. Ajuizada a ação, e cumpridos os requisitos da petição inicial[10], o juiz tem um prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas para deferir a imissão do Incra na posse do imóvel e citar o réu. É importante notar que o prazo de 48 (quarenta e oito) horas estipulado pelo legislador confere urgência e executoriedade ao decreto expropriatório, deixando evidente a necessidade de imediata instalação dos assentamentos de reforma agrária no imóvel.

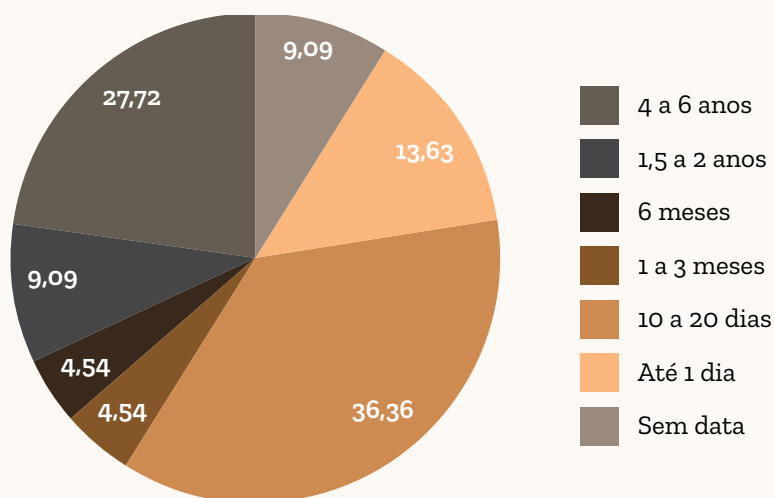
Das 68 ações analisadas, apenas 26 tiveram imissão de posse a favor do Incra.

No período pré-1988; de quatro ações, três não tinham informação de data. Uma das grandes dificuldades da pesquisa foi a falta de alguns dados, principalmente nos processos mais antigos. Ainda assim, foi feito um esforço de análise a partir das informações obtidas pelo grupo, e sempre será sinalizada porcentagem quantificada daquilo a que o grupo não teve acesso. Esta única imissão de que se tem ciência, foi concedida ao Incra após cinco anos e oito meses, e mesmo assim não foi cumprida.

No período entre 1988 e 1993, de três ações, uma não tem informação de data e nas outras duas ações a posse foi concedida em 11 meses. Cabe destacar que nesse período ainda não existia regulamentação infraconstitucional para a ação judicial de desapropriação para fins de reforma agrária. As demais leis de desapropriação não estabeleciam prazo para a imissão de posse.

9. A fase administrativa contempla o levantamento de dados, informações e a realização de perícias, com elaboração de laudos pelos experts do Incra. Ademais, também na fase administrativa é facultado ao proprietário rural apresentar defesa administrativa e recurso, podendo, inclusive, produzir prova posterior.

10. "I – texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II – certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III – documento cadastral do imóvel; IV – laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente: a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação; b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes; c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis. V – comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; VI – comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias"

No período pós-1993, temos um aumento considerável de ações, assim como uma grande variação de tempo na concessão da imissão na posse, que pode ser observada no gráfico a seguir:

Percebe-se que, no período pós-1993, já era vigente a Lei Complementar nº 76/1993, a qual estabelece no art. 6º que a imissão de posse deve ser concedida de plano ou em, no máximo, 48 horas, em 41,89% dos casos o tempo de demora foi superior a um mês; desse percentual, em 36,36% os juízes demoraram entre 10 e 20 dias para a concessão da imissão de posse; e em 22,72% os juízes demoraram entre quatro e seis anos. Em apenas 13,36%, os juízes demoraram apenas um dia para a imissão, ou seja, menos do que o prazo de 48 horas fixado na LC nº 76/1993.[11]

Na pesquisa quantitativa, não conseguimos identificar os motivos da demora na concessão da imissão de posse pelos juízes, não verificamos, por exemplo, se tal demora foi devida à não observância pelo Incra ao art. 5º da LC nº 76/1993.[12] Por esse motivo, selecionamos duas modalidades de processos, dos quais tivemos acesso ao inteiro teor, para analisarmos os motivos da demora. Como será apresentado no tópico seguinte de forma mais detalhada, analisamos o processo de desapropriação da Fazenda Cesbra (Assentamento Roseli Nunes) selecionado entre os 36,36% em que os juízes demoraram

11. Identificamos na pesquisa que no período pós-1988, 11 ações foram agravadas e em três delas a imissão foi suspensa pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 2ª Região.

12. Estabelece que a petição inicial deve ser instruída pelos seguintes documentos: "I – texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II – certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III – documento cadastral do imóvel; IV – laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente: a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação; b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes; c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis. V – comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; VI – comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias". A exigência desses dois últimos documentos comprovando a liberação dos TDAs e do depósito do valor das benfeitorias úteis e necessárias foi apenas estabelecida em 1996, pela LC nº 88, que modificou a LC nº 76/1993.

entre 10 e 20 dias para a concessão da imissão de posse e o processo da Fazenda da Pedra (Assentamento Irmã Dorothy), selecionado entre os 22,72% processos em que os juízes demoraram entre 4 e 6 anos para a concessão da medida.

No primeiro processo, da Fazenda Cesbra, como será visto em mais detalhes no próximo tópico, a demora de 18 dias para a concessão da imissão de posse foi motivada pela ausência de juntada pelo Incra da cópia da certidão atualizada de ônus real do imóvel desapropriado, documento previsto no art. 5º da LC nº 76/1993. O juiz determinou a juntada do documento e, só então concedeu a imissão prévia ao Incra na posse do imóvel (Processo nº 0022962-38.2006.4.02.5101, 1ª Vara Federal de Barra do Piraí).

No segundo processo, da Fazenda da Pedra, a imissão de posse apenas foi concedida seis anos e quatro meses após o ajuizamento da ação de desapropriação. No despacho inicial do juiz ao receber a petição inicial, não foram analisados os documentos arrolados no art. 5º da LC nº 76/1993, pois o juiz entendeu como necessário consultar os réus da ação, ou seja, os proprietários do imóvel, por compreender que existia uma ação de nulidade da desapropriação e por estar a fazenda "invadida" por famílias sem-terra. Importante destacar que passados seis anos, o juiz, no despacho de concessão da liminar, informa que, primeiro, a inicial estava devidamente instruída nos termos dos arts. 5º e 6º, I, da Lei Complementar nº 76/1993, que, segundo, a ação de nulidade foi julgada improcedente e, terceiro, "o imóvel rural está ocupado há mais de nove anos, com a aquiescência e o aval do próprio Incra, que interveio voluntariamente, nos autos da referida ação possessória, autuada sob o nº 2007.51.09.000204-4, alegando que os invasores eram, na verdade, potenciais beneficiários do futuro projeto de assentamento, circunstância que evidenciava seu interesse jurídico em atuar como assistente deles. Dessa forma, o juiz entendeu pela concessão da imissão provisória do Incra na posse do imóvel e que apenas seria discutido o valor da indenização na ação de desapropriação (Processo nº 0000202-03.2008.4.02.5109, 1ª Vara Federal de Resende).

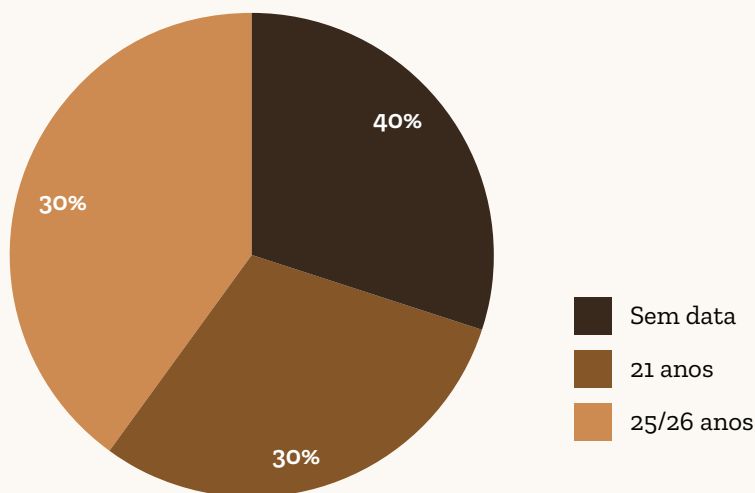
Importante destacar as interpretações feitas pelo magistrado. Primeiro, apesar de o art. 6º da LC nº 76/1993 estabelecer que o juiz deverá conceder a imissão de posse em até 48 horas, sem a citação anterior do réu, no caso em tela, o juiz promoveu uma flexibilização da interpretação do art. 6º da LC nº 76/1993 determinando a citação do réu antes de apreciar o pedido de imissão na posse. Outro aspecto foi o entendimento de que a ação de nulidade era preferencial à análise da ação de desapropriação, apesar da compreensão do STF do caráter cognitivo da ação de desapropriação para fins de reforma agrária. Um terceiro aspecto é a inclusão de mais uma exigência para a apreciação da liminar, a previsão disposta no art. 6º da Lei nº 8.629/1993 de que a área ocupada não poderá ser desapropriada por dois anos. Entretanto, passados nove anos de ocupação pelas famílias sem-terra, o Judiciário atribuiu nova interpretação ao art. 6º da Lei nº 8.629/1993, estabelecendo que, se a ocupação existisse com anuência do Incra, não existiria o referido impedimento legal.

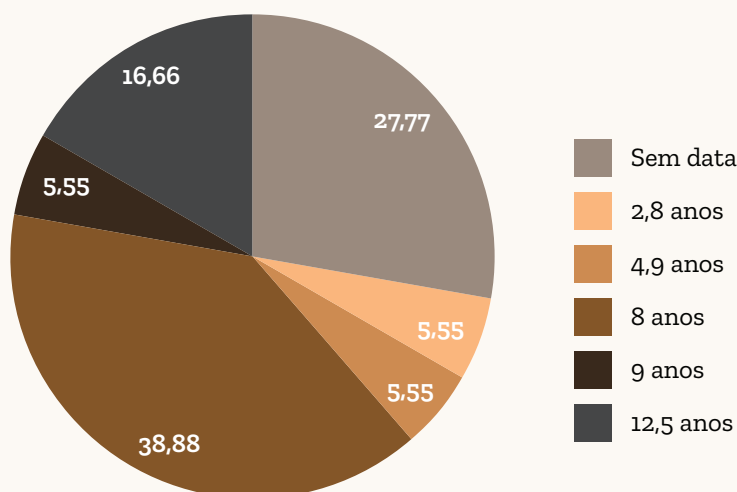
Essas análises nos apresentam indícios de grande cautela dos magistrados quando se trata de direitos patrimoniais, mesmo em casos de desapropriações, nas quais os proprietários são indenizados. Tal atitude do Judiciário nos remete à fala de uma juíza, em entrevista feita para outra pesquisa, na qual a magistrada afirmou que o Judiciário precisa ter muita cautela na análise de ações de desapropriação para fins de reforma agrária, porque os "processos de desapropriação são processos traumáticos, pois envolvem a perda da propriedade." (LERRER; QUINTANS, 2012).

Importante destacar que as ações de desapropriação propostas pelo Incra são majoritariamente fruto da denúncia dos movimentos sociais populares de luta pela terra, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e a principal forma de luta do movimento foi, ao longo das últimas décadas, a ocupação da terra. Como observado por Leite (2004), a maioria dos assentamentos rurais criados pelo Incra no Brasil é fruto dessas ocupações coletivas de terras. Dessa forma, enquanto não ocorre a autorização judicial para o Incra criar os assentamentos rurais, os trabalhadores e trabalhadoras ficam acampados na terra – ou nas estradas – debaixo de barracos de lona preta, enfrentando diversas dificuldades para sobrevivência e permanência do local durante todo esse período, como será analisado nos estudos de caso descritos neste artigo.

### 2.2 Análise do tempo para a concessão da sentença de mérito nos processos

Das 68 ações que analisamos, em apenas 30 foram proferidas sentenças de mérito no momento da análise dos processos, ou seja, menos da metade. Um número muito reduzido teve trânsito em julgado até a data de coleta dos dados desta pesquisa. Fato que sinaliza para a grande morosidade na tramitação dessas ações de desapropriação no Judiciário federal fluminense. Nesse tópico também apresentamos dados dos três períodos históricos. No primeiro gráfico, apresentamos os dados obtidos do período pré-1988. Nesse período, identificamos em 60% dos casos a demora de mais de 21 anos para a sentença de mérito ser proferida, em 40% dos casos não identificamos a data da sentença, fato que pode ser devido à ausência de informações processuais no sistema de consulta eletrônica, mas também representar a ausência de sentença de mérito nesses processos. Francine Pinheiro identificou que na ação de desapropriação das fazendas da Usina Novo Horizonte, de Campos de Goytacazes, ajuizadas em 1987, ainda não tinha sido proferida a sentença de mérito em 2009 (PINHEIRO, 2009).[13]

13. Processo nº 87.0010149-4, que tramita na 1ª Vara Federal de Niterói.

No período de 1988-1993 não ocorreu grande mudança com relação ao tempo médio para que fosse proferida sentença de mérito, a média nesse período foi de 21 anos.

Já no período pós-1993, percebemos uma maior variação no tempo para a sentença de mérito.

Em 27,77% dos processos analisados, não identificamos data da sentença, o que pode sinalizar para a inexistência de sentença nesses casos, ou seja, que a ação ainda está em tramitação sem sentença de mérito, e não há informações processuais no sistema eletrônico. Percebemos que, em 72,23% dos processos analisados, ocorreu redução do tempo médio de tramitação do processo até o julgamento do mérito se compararmos com os períodos anteriores, nos quais a média do tempo foi superior a 20 anos. Entretanto, apesar dessa redução, não podemos apontar para a celeridade do julgamento desses processos. No período posterior a 1993, identificamos que em 38,88% a sentença demorou oito anos para ser proferida, e em 16,66%, mais de 12 anos. Em apenas 5,55% o Judiciário levou menos de três anos para proferir a sentença.

Nos dois casos analisados de forma qualitativa, verificamos que, no processo de desapropriação da Fazenda Cesbra, a sentença de mérito foi proferida após dez anos de tramitação e o debate versou sobre a indenização e a forma de liberação dos TDAs, mas a ação ainda não transitou em julgado. No caso da Fazenda da Pedra, a ação de desapropriação já tramita há mais de dez anos e ainda não foi proferida a sentença de mérito, ocorrendo desde outubro de 2014 o debate sobre a indenização e formas de liberação dos TDAs.

Outro processo emblemático de morosidade identificado pela pesquisa foi a ação de desapropriação ajuizada em 7 de novembro de 1997 relativa à fazenda da Usina São João, que deu origem ao Assentamento Zumbi dos Palmares no município de Campos dos Goytacazes. Nesse processo, a imissão de posse foi concedida em 27 de novembro de 1997, 20 dias após o ajuizamento da ação pelo Incra, entretanto, apesar de ter sido proferida a sentença de mérito em 1º de junho de 2011, ainda não ocorreu o trânsito em julgado. Os proprietários têm, ao longo desses anos, mobilizado todos os recursos processuais possíveis debatendo o valor e a forma de resgate da indenização. Com a incidência dos juros compensatórios, ao longo de todos esses anos o valor da indenização se tornou ainda mais vultuoso (Processo nº 0049644-39.1997.4.02.5103, 2ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes).

A demora para o desfecho da ação, com o trânsito em julgado e a sentença, fazem com que as indenizações se tornem altíssimas com a incidência de juros compensatórios. Tais juros teriam a finalidade de compensar o proprietário do bem pelas perdas financeiras no tempo em que ficou sem o imóvel. Os juros compensatórios são devidos quando houver diferença entre o preço ofertado em juízo pelo Incra e o valor do bem, estabelecido na sentença, nos casos de desapropriação. Até maio de 2018, o entendimento do STF estabelecia juros de 12% ao ano. O STF mudou seu entendimento na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2332, estabelecendo o índice de 6% ao ano.

Ao se levar em conta a morosidade dos processos de desapropriação no Brasil, associada à incidência de juros compensatórios e moratórios, não há dúvida de que as indenizações se tornam muito onerosas ao erário, o que gera clara contradição com o fato de a desapropriação ser uma sanção aplicada ao proprietário que não cumpriu a função social de sua propriedade. Por isso, Fernando da Costa Tourinho Neto compreende que essas indenizações acabam se configurando como um enriquecimento ilícito (TOURINHO NETO, 1999).

Na ADI 2332, o STF também firmou o entendimento de que só serão cabíveis os juros compensatórios aos proprietários que estavam usando o imóvel, já que a finalidade de tais juros seria de compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário. Dessa forma, a ação de desapropriação que deveria ser uma sanção, pelo

descumprimento do preceito constitucional da inobservância da função social pelo proprietário, vem se caracterizando como um prêmio no Rio de Janeiro.

Os valores extremamente elevados das indenizações oneram os cofres públicos, retirando recursos que poderiam ser utilizados para outras áreas da política de reforma agrária, como a obtenção de novas propriedades por meio de novas desapropriações e mesmo a consolidação dos assentamentos rurais com políticas públicas adequadas ao desenvolvimento destes.

## 3 ANÁLISE QUALITATIVA DOS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO: OS CASOS DOS ASSENTAMENTOS ROSELI NUNES E IRMÃ DOROTHY

Neste tópico, passaremos à análise dos processos emblemáticos para a investigação qualitativa, que envolveu não só a pesquisa no processo de desapropriação, mas também nos processos correlatos relativos à propriedade, como as ações possessórias e as ações de nulidade do processo administrativo. Também foram feitas idas a campo pelas pesquisadoras que conheceram os territórios e as famílias beneficiárias da política de reforma agrária.[14]

### 3.1 Assentamento Roseli Nunes

A história de luta pela terra no Assentamento Roseli Nunes, localizado em Piraí, na Região Médio Paraíba do estado do Rio de Janeiro, tem início ainda no ano de 2004, quando o Incra realizou vistoria na Fazenda Cesbra com vistas à verificação do cumprimento da função social da propriedade.

Desde logo cumpre identificar a proprietária da mencionada fazenda, a empresa canadense Brascan Natural Resources S.A, que aproveitava pouquíssimo o potencial produtivo do local, tão somente para o plantio de eucalipto, cujo carvão alimentava os fornos da mineradora Cesbra, com descumprimento da legislação ambiental e trabalhista.

Encerrado o processo administrativo e sendo considerada a fazenda como grande propriedade improdutiva, foi editado, em 1º de dezembro de 2005, o decreto presidencial que declara a propriedade passível de desapropriação para fins de reforma agrária. Após a edição do decreto, o MST passou a pressionar o Incra para que ingressasse com a ação judicial de desapropriação. Diante da demora, o MST realizou a ocupação da Fazenda Cesbra como forma de pressionar o ajuizamento da ação. Dessa forma, 45

14. Foram feitas atividades de pesquisa e extensão nos dois assentamentos analisados. No Assentamento Roseli Nunes foi realizada vivência com imersão, por alguns dias, das estudantes/pesquisadoras/extensionistas e no Assentamento Irmã Dorothy, uma ida a campo com uma visita de um dia.

famílias organizadas pelo MST ocuparam a Fazenda Cesbra no dia 8 de março de 2006, dia de luta das mulheres, batizando a ocupação de Roseli Nunes[15].

Em maio de 2006, porém, a empresa proprietária da fazenda ingressou com pedido de reintegração de posse, o qual foi deferido pelo Poder Judiciário, obrigando as famílias a desocuparem o imóvel. No entanto, como forma de manter a pressão, as famílias ficaram acampadas à beira da estrada, em frente à Rodovia Presidente Dutra.

Quase um ano após a edição do decreto de desapropriação e após muita pressão das famílias, em 30 de novembro de 2006, o Incra ingressou com a ação de desapropriação para fins de reforma agrária da Fazenda Cesbra, disponibilizando R$ 2 milhões, equivalentes ao valor da terra nua acrescido das benfeitorias, com exceção de algumas, que foram retiradas pelo proprietário.

A despeito do que dispõe a legislação de regência, observa-se que, no caso em comento, o Incra somente foi imitido na posse do imóvel em 18 de dezembro de 2006, aproximadamente 18 dias após a distribuição da ação. Todavia, a decisão, muito embora ultrapasse em muito as quarenta e oito horas previstas em lei, deve ser considerada célere, em comparação com os dados sobre o tempo de concessão da imissão de posse identificados pela pesquisa no período do pós-1993, no qual em 41,89% dos casos o tempo de demora foi superior a um mês e em alguns casos chegou a demorar seis anos. O caso dessa desapropriação se insere nos 36,36% das ações em que os juízes demoraram entre 10 e 20 dias para a concessão da imissão de posse. Convém ressaltar que em apenas 13,36% os juízes demoraram até um dia para a imissão, ou seja, menos do que o prazo de 48 horas fixado na LC nº 76/1993.

Imitido o Incra na posse, ocorre a ocupação definitiva do imóvel pelas famílias, em 5 de janeiro de 2007, iniciando o desenvolvimento do Assentamento Rural Roseli Nunes. Somente no ano seguinte, em 2008, algumas famílias recebem o crédito fomento, concedido pelo Incra, que visa auxiliar na implantação de projeto produtivo, seja individual ou coletivamente.

Quase quatro anos depois, no final de 2012, parte dos assentados receberam o crédito habitação, mas os materiais só começaram a ser efetivamente entregues em 2013, quando finalmente os beneficiários puderam iniciar a construção de suas casas. No final de 2013, iniciou-se o processo de acesso à energia elétrica, porém, naquele ano, apenas uma família tinha acesso à luz na residência. As demais só puderam ter acesso à energia em 2014. Dessa forma, percebe-se que a política de reforma agrária envolve,

15. É comum os movimentos sociais batizarem seus acampamentos como nomes de militantes. Roseli Nunes deu à luz a primeira criança nascida no acampamento da Fazenda Anoni no sul do país na década de 1980. Ela foi morta por um caminhão em manifestação em uma estrada na região. A história de Roseli Nunes é contada no filme "Terra para Rose", da cineasta Tetê de Moraes.

além da desapropriação para fins de reforma agrária das propriedades rurais, políticas que permitam a fixação das famílias na terra para uma vida digna.

A sentença de desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária foi apenas proferida em fevereiro de 2016, após longa discussão focada nos anos de resgate dos Títulos da Dívida Agrária. Dessa forma, a sentença foi proferida 9 anos e 3 meses após o ajuizamento da ação. Como já destacado, a pesquisa quantitativa nos apontou que, dos processos com informações sobre a data de proferimento da sentença, em apenas 11,10% deles a sentença foi proferida antes de 5 anos de tramitação do processo. Nessa ação judicial ainda não houve o trânsito em julgado. Deve ser destacado que os juros compensatórios incidem sobre os anos de tramitação da ação e até 2018 eram fixados em 12% ao ano, garantindo um aumento da indenização do valor recebido pelo proprietário.

### 3.2 Assentamento Irmã Dorothy

O Assentamento Irmã Dorothy teve início com a luta do MST para a desapropriação da Fazenda da Pedra, grande propriedade rural, localizada no município de Quatis, região sul do estado do Rio de Janeiro.

A vistoria da fazenda foi realizada em meados de dezembro de 2004, e teve como conclusão a declaração da Fazenda da Pedra como grande propriedade rural improdutiva, de modo que o Incra recomendou a desapropriação do imóvel, encaminhando parecer para sanção presidencial.

Em vista disso, os cinco proprietários do imóvel propuseram a ação declaratória de nº 0000330-28.2005.4.02.5109, distribuída em 14 de julho de 2005, perante a 1ª Vara Federal de Resende, estado do Rio de Janeiro. A ação tinha como causa pedir a suspensão do processo administrativo do Incra e a declaração de impossibilidade de desapropriação da Fazenda da Pedra. Questionavam-se os dados obtidos por meio da vistoria do Incra e requeria-se a realização de nova prova pericial a fim de aferir a área exata da propriedade, o valor das benfeitorias, da terra nua, e das acessões industriais. Além disso, alegavam que o imóvel se encontrava em vias de ser dividido entre os seus cinco proprietários, de modo que, após a divisão, a extensão de cada quota parte seria de médio porte, o que inviabilizaria a desapropriação em função do tamanho.

Em 22 de outubro de 2005, diversas famílias organizadas pelo MST ocuparam a Fazenda da Pedra, momento em que foi estabelecido o Acampamento Irmã Dorothy[16] com o objetivo de pressionar o Incra e o Judiciário a realizar a desapropriação da fazenda.

16. As famílias batizaram o acampamento de Irmã Dorothy em homenagem à missionária americana Dorothy Stang, cuja atuação apoiava as lutas pela terra no Pará, e que foi assassinada por grileiros na região paraense de Anapu em 2005, mesmo ano da ocupação pelos sem-terra da Fazenda da Pedra. Para maiores informações sobre a Irmã Dorothy, ver o filme "Mataram Irmã Dorothy".

Após a notícia da ocupação do imóvel realizada pelo MST, o juiz plantonista entendeu na ação de nulidade do processo administrativo pela necessidade de concessão do pedido liminar de suspensão do processo administrativo por dois anos, em despacho publicado em 16 de novembro de 2005. Em suas razões, o juízo fundamentou sua decisão invocando a aplicação do art. 2º, § 6º da Lei nº 8.629/1993, que determina que o processo administrativo deve ser suspenso em caso de esbulho possessório fundado em conflito pela terra (Processo nº 0000330-28.2005.4.02.5109).

O Incra interpôs agravo de instrumento em face da decisão sob o argumento de que o STF adota o posicionamento no sentido de que a vedação prevista no § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/1993 alcança tão somente as hipóteses em que a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos durante ou após a ocupação. O entendimento foi acolhido pela 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF) e, posteriormente, pelo Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de Recurso Especial interposto pelos proprietários.

Paralelamente à tramitação da ação de nulidade do processo administrativo de desapropriação, o proprietário ingressou em juízo com ação possessória contra a ocupação pelos sem-terra.[17] A ação foi dirigida de forma genérica aos "invasores" do imóvel. Imediatamente foi deferido o pedido liminar de interdito proibitório requerido, sendo determinada pelo Juízo a expedição de ofício à Polícia Militar do município de Quatis para que realizasse o deslocamento de policiais suficientes para garantir a manutenção da posse.

Contudo, em que pese a liminar, tendo em vista que a ocupação do imóvel já havia ocorrido, a ação foi convertida em reintegração de posse, com a finalidade de recuperar o imóvel, tendo sido elaborado novo pedido liminar requerendo a imediata expulsão dos ocupantes, o que foi novamente deferido de imediato, inclusive na mesma data da ocupação, pelo juiz responsável pelo plantão do Judiciário.

Ante a iminência do cumprimento do pedido liminar, o Incra, o Iterj e a Ouvidoria Agrária Nacional se manifestaram nos autos para esclarecer que os ocupantes do imóvel eram iminentes beneficiários da reforma agrária, que o imóvel já havia sido declarado como sendo improdutivo, e solicitavam prazo para desocupação do imóvel pelas famílias.

Contra a liminar, foi interposto agravo de instrumento pelas advogadas populares em nome de uma das rés da ação, na condição de ocupante do imóvel, com a finalidade de impugnar a decisão liminar concedida. Assim que distribuído o agravo, o desembargador relator deferiu o efeito suspensivo da decisão. O desembargador, posteriormente,

17. A ação foi ajuizada antes da ocupação pelos sem-terra, com a finalidade de impedir "eventual esbulho possessório". A ação foi proposta perante a Justiça Estadual, na Vara Única da Comarca Porto Real/Quatis, estado do Rio de Janeiro, sob a numeração 2005.071.000734-5, sob a alegação de que haveria perigo de ocupação, tendo em vista que um dos arrendatários que utilizava parte da Fazenda da Pedra havia recebido uma proposta do sindicato dos trabalhadores rurais de participar da ocupação, que ocorreria nos próximos dias.

determinou a manutenção da ocupação do imóvel, restringindo, no entanto, a circulação dos assentados a apenas a parte ocupada, sendo vedada a utilização das demais áreas da propriedade. Ao final, o tribunal acabou por negar seguimento do agravo de instrumento, dando efeito novamente à liminar.

A ação, entretanto, foi declinada para a Justiça Federal em razão da manifestação de interesse pelo Incra, em 19 de abril de 2007. Uma vez na Justiça Federal, a reintegração de posse não foi concedida. As famílias permaneceram na fazenda até a imissão de posse do Incra na ação de desapropriação em 2014.

Cabe destacar que a ação de desapropriação foi ajuizada pelo Incra em 2 de junho de 2008, sob a numeração 2008.51.09.000202-4, tendo como parte ré os cinco proprietários do imóvel. Inicialmente não foi concedida a imissão provisória na posse ao Incra, o juiz entendeu que, como existia ação de nulidade administrativa e ocupação no imóvel, o proprietário deveria ser citado para se manifestar no processo antes da decisão de imissão de posse. Apenas seis anos e meio depois do ajuizamento da ação de desapropriação, com o julgamento como improcedente da ação declaratória em 10 de outubro de 2014, em razão da desistência da parte autora da realização da prova pericial, o juízo concedeu a imissão provisória do Incra na posse.

Dessa forma, passados mais de nove anos de acampamento embaixo de lona preta numa pequena área da fazenda em conflito, o Incra foi autorizado judicialmente a criar o assentamento rural. Entretanto, nesse mesmo ano um acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) proibiu a criação de novos assentamentos e a inclusão de novas famílias na relação de beneficiários da reforma agrária. Esse fato causou ainda mais demora no início da criação do assentamento. Hoje, passados quase cinco anos da decisão judicial, as famílias ainda não receberam as políticas públicas necessárias para a implementação de um assentamento rural, como créditos, habitação, eletrificação, saneamento, entre outros.

Na ação judicial de desapropriação ainda não houve a sentença de mérito. Os últimos andamentos do processo sinalizam para a tentativa de acordo entre Incra e proprietários sobre valores e forma de resgate dos Títulos da Dívida Agrária.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos houve redução do número de desapropriações realizadas no Brasil e, especialmente, no Rio de Janeiro. No ano de 2016 não se tem notícias de avanço na reforma agrária no país, não havendo, nos relatórios da Comissão Pastoral da Terra (CPT), a indicação de qualquer ocorrência de desapropriação de terras para fins de reforma agrária (CANUTO, 2018).

As pesquisas acadêmicas majoritariamente se debruçam na análise da atuação dos poderes Legislativo e Executivo para investigar esse processo. Entretanto, como identificado nesta pesquisa, o Judiciário apresenta-se como um campo fundamental de reflexões, bem como um espaço de bloqueios para a política de reforma agrária.

Percebemos uma excessiva cautela dos magistrados ao julgarem as ações de desapropriação para fins de reforma agrária, cautela não percebida na celeridade em conceder liminares de reintegrações de posse contra ocupações realizadas pelas famílias sem-terra, como nos dois casos analisados de forma qualitativa, dos assentamentos Roseli Nunes e Irmã Dorothy. É certo que a maioria dos assentamentos criados no país pelo Incra tiveram seu início pela ocupação de famílias organizadas pelos movimentos sociais rurais.

Identificamos que a morosidade do Judiciário em conceder as imissões provisórias ao Incra na posse dos imóveis impacta diretamente a vida de várias famílias sem-terra que ficam à beira de estradas em condições precárias enquanto aguardam a autorização judicial para que o Incra seja autorizado a iniciar a criação do assentamento rural.

Outro aspecto que a morosidade judicial acarreta é a elevação do valor das indenizações que serão pagas pelo Incra aos proprietários, que, com a incidência dos juros compensatórios, põe fim ao caráter da desapropriação como sanção ao descumprimento da função social pelo proprietário. Esse elevado valor das indenizações retira dos cofres públicos recursos que poderiam ser utilizados para o pagamento de indenizações de novas desapropriações ou para a garantia de infraestrutura necessária aos assentamentos rurais.

Percebeu-se na pesquisa que a atuação dos juízes nas ações de desapropriação apresenta-se majoritariamente como uma barreira à reforma agrária. Nesse sentido, para se concretizar a promessa constitucional da reforma agrária, é fundamental repensarmos o papel dos magistrados na concretização dessa política pública. A excessiva cautela judicial oriunda, em muitos casos, de uma interpretação jurídica patrimonialista e proprietária da legislação precisa ser modificada, garantindo, dessa forma, a democratização do acesso à terra e a redução das desigualdades do país, objetivo da República Federativa do Brasil elencado na Constituição Cidadã.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm*. Acesso em: 14 mar. 2019.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm*. Acesso em: 14 mar. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm*. Acesso em: 14 mar. 2019.

CANUTO, Antônio (coord.). **Conflitos no Campo – Brasil 2016.** Goiânia: Comissão Pastoral da Terra – CPT, 2016.

CUNHA FILHO, Sérgio de Brito. **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. 2007. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

GUSMÃO, Luiza Gabriela Veloso. **Judiciário e Reforma Agrária no Rio de Janeiro**: Estudo de Caso Sobre o Assentamento Irmã Dorothy. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LEITE, Sergio *et al*. **Impactos dos assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

LERRER, Debora; QUINTANS, Mariana. **Questão Agrária no Judiciário Brasileiro**: estudo comparativo entre o reconhecimento de territórios quilombolas e as desapropriações de terras para fins de reforma agrária nas varas agrárias federais. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2012.

MONTEIRO, Juliana Carepa. **Análise do Cumprimento dos Requisitos da Função Social da Propriedade para Fins de Reforma Agrária e o Caso do Assentamento Rural Roseli Nunes**. Trabalho de Conclusão de Cursos (Bacharelado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: *https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/29818/29818.PDF*. Acesso em: 30 ago. 2018.

PINHEIRO, Francine. **Poder Judiciário e reforma agrária**: Uma reflexão a partir dos conflitos do norte fluminense. 2009. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, 2009.

QUINTANS, Mariana Trotta. **Poder Judiciário e conflitos de terra**: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-

-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, 2011.

TANCREDO, Maria Isabel Matos. **Análise do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade para fins de reforma agrária.** Artigo de Iniciação Científica, Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: *http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Julia%20%20Juliana%20Maria%20Isabel%20Marina%20.pdf*. Acesso em: 30 ago. 2018.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. A indenização nas desapropriações de áreas rurais. *In*: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). **Direito Agrário Brasileiro**: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero. São Paulo: LTr, 1999.

# Entre Vitórias e Derrotas: A Função Social da Terra e a Propriedade Absoluta no Caso da Usina Cambahyba

*Carlos Henrique Naegeli Gondim*[1]

**Resumo:** O presente artigo se propõe a analisar a desapropriação para fins de reforma agrária da Usina Cambahyba, localizada no norte do estado do Rio de Janeiro, imóvel rural no qual se constatou o descumprimento da função social da terra em 1998. Esse caso concreto se mostra paradigmático no modo como ainda carecem de aplicabilidade as normas constitucionais que impõem a sanção expropriatória ao imóvel rural que descumpre a função social da terra, mesmo passados vinte anos da constatação do ilícito constitucional e 30 da promulgação da Constituição Federal. Assim, a ideologia de um direito de propriedade absoluto continua produzindo efeitos, em contrariedade aos mandamentos da Carta de 1988.

**Palavras-chave:** Função social. Reforma agrária.

**Abstract:** This paper aims to analyze the expropriation for the purpose of land reform of the Cambahyba sugarcane mill´s farms, located in the north part of the state of Rio de Janeiro, a rural property in which the non-fulfillment of the social function of land was verified in 1998. This case is paradigmatic in the way in which there is a lack of applicability in constitutional norms that impose the expropriatory sanction to the rural property that disregards the social function of the land, even after 20 years of the finding of the constitutional offense and 30 of the promulgation of the Federal Constitution. Thus, the ideology of an absolute property right continues to produce effects, contrary to the 1988´s Carta.

**Keywords:** Social function. Land reform.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, as terras da antiga Usina Cambahyba têm servido de referência para diversos estudos e análises sobre reforma agrária e conflitos fundiários no estado do Rio de Janeiro. O caso é paradigmático porquanto, desde 1998, o Poder Público vem tentando desapropriar para fins de reforma agrária os imóveis rurais Conjunto Cambahyba, de 1.712 ha, e o Conjunto Caetá e Cedro, de 1.123 ha, localizados no Norte Fluminense, enfrentando uma miríade de entraves processuais e burocráticos.

1. Carlos Henrique Naegeli Gondim é especialista em Direito Penal e Criminologia pelo ICPC/Uninter. É procurador federal e coordenador-geral Agrário da Procuradoria Federal Especializada do Incra.

Apesar da notoriedade que a Usina Cambahyba ganhou com o lançamento do livro *Memórias de uma Guerra Suja* (GUERRA, 2012), no qual um ex-delegado do Dops narra como a referida usina teria sido usada para incinerar corpos de militantes políticos presos, torturados e mortos pela Ditadura de 1964, neste trabalho nos ateremos aos óbices administrativos e judiciais que têm postergado ou impedido a execução da reforma agrária nos imóveis da referida usina.

Selecionamos o caso da Usina Cambahyba como um exemplo emblemático em que o direito de propriedade adquiriu contornos típicos de um direito quase absoluto, no confronto com a inquestionável necessidade de desapropriação-sanção de suas terras, tendo em vista o verificado descumprimento das quatro condicionantes constitucionais da função social da terra, além da constatação de que a referida usina foi classificada como uma das grandes devedoras da União. Ainda que o caso aponte para a inexorável desapropriação para fins de reforma agrária, a desapropriação-sanção em questão tem sido impedida ou postergada, retirando-se do conteúdo do direito de propriedade a necessidade de cumprimento da função social da terra.

O estudo de caso permite observar como a aplicação das normas constitucionais que sancionam o descumprimento da função social ainda esbarra na permanência de uma ideologia que mantém absoluto o direito de propriedade, tornando-o, muitas vezes, imune a condicionantes expressamente previstas no texto constitucional.

Usaremos a expressão função social da terra, seguindo Carlos Frederico Marés, que esclarece ser a propriedade não um objeto, mas um direito exercido sobre a terra (MARÉS, 2003).

Para o estudo de caso, serão utilizados dados colhidos em processos judiciais e administrativos referentes à desapropriação das terras da Usina Cambahyba.

## 2 A PROPRIEDADE COMO DIREITO ABSOLUTO

A transição do feudalismo para o capitalismo provocou mudanças nas relações do homem com a terra. Se no feudalismo a utilização da terra se dava de maneira mais coletiva do que de modo individual, inclusive com o cultivo grupal das terras comuns, o capitalismo pressupõe uma exploração individual e exclusiva, com a apropriação privada da terra e de seus frutos. De fato, o modo de produção feudal admitia não só o cultivo coletivo como também relações sobrepostas do homem com a terra, sendo usual que uma mesma porção de terra contivesse relações jurídicas diversas – as do rei, as do senhor feudal e as do servo, todas elas implicando sobreposições de usos e direitos concomitantes sobre a terra.

Em contraposição a esse feixe de relações jurídicas com a terra, sobrepostas e concomitantes, a classe burguesa em ascensão no fim da Idade Média foi, pouco a pouco, construindo a ideologia capitalista que definiu a terra como objeto de um direito de propriedade exclusivo, individual, absoluto e sagrado. O traço físico mais significativo da apropriação privada, individual e exclusiva sobre a terra foi o processo de cercamento dos campos (*enclosures*), que se estendeu na Inglaterra do século XVI ao século XIX, sendo responsável pelo enorme êxodo de camponeses que se deslocaram para a cidade e que formaram, assim, o contingente de mão de obra operária que impulsionou a Revolução Industrial.

No campo filosófico, o Liberalismo tratou da formulação teórica do moderno direito de propriedade. Com a autonomia da vontade elevada ao extremo, consolidou-se a ideia de um direito de propriedade absoluto, ilimitado, inviolável, garantindo-se ao proprietário o direito de usar a terra como bem entendesse; e até de não usá-la ou de não produzir nela. Para garantir que o poder econômico da burguesia ascendente não fosse detido pelos poderes políticos, militares e mágico-religiosos do clero e da nobreza, o assenhoramento da terra pela classe burguesa passou a ser símbolo de liberdade e de sacralidade. Não por acaso a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 elevou o direito de propriedade à categoria de direito fundamental, predicando-o como "um direito inviolável e sagrado, do qual ninguém pode ser privado a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização".

A transição do feudalismo para o capitalismo positivou a apropriação privada, individual e exclusiva sobre a terra com normas que possibilitavam o assenhoramento sobre a terra, tornando-a não apenas meio de produção, mas também mercadoria, livremente alienável e, portanto, apropriável pela ascendente burguesia por meio da compra e venda.

A respeito desse processo, Fideles assinala que:

> Nessa transformação, [...] a terra foi convertida em mercadoria subjugada às vontades abstratas de seu proprietário individual, a partir de ficções jurídicas que passaram a representá-la sob a forma de títulos proprietários, livremente negociados, como uma mercadoria qualquer, possibilitando sua circulação na condição de riqueza, desprezando sua legitimação pelo trabalho ou sua vinculação às necessidades de sobrevivência e desenvolvimento coletivos [...]. (FIDELES, 2014, p. 58)

Interessante notar que os títulos de propriedade não só transformaram o imóvel em mercadoria circulável, como também possibilitaram um assenhoramento sobre a terra que independe da posse, da utilização, da ocupação física e do trabalho agrega-

do ao recurso natural. Baldez cunhou o conceito *cerca jurídica da terra* para indicar o conjunto de regramentos e ficções jurídicas que possibilitam que a propriedade seja um direito exercido até mesmo à distância pelos proprietários, afastando dos recursos naturais do campo aqueles que sempre dependeram do trabalho agregado ao solo para a sobrevivência, mas que não possuem o título de propriedade (BALDEZ, 1997).

O Código de Napoleão de 1804, que serviu de modelo a vários outros, exaltou a propriedade como um direito absoluto ao defini-la, no art. 544, como "o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos". A Constituição Portuguesa de 1822, por sua vez, definiu o direito de propriedade como "o direito sagrado e inviolável de se dispor à vontade de todos os bens".

No Brasil, a Carta Imperial de 1824 e a Constituição Republicana de 1889 garantiam o direito de propriedade "em toda a sua plenitude". O Código Civil de 1916, vigente até 2003, assegurava ao proprietário, em seu art. 524, "o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua".

Essas são, em linhas gerais, as bases históricas, filosóficas e jurídicas do direito de propriedade absoluto, sagrado e inviolável, e que ainda se mostram presentes na prática judiciária dos processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, postergando a concretização de valores contemporâneos como a função social e a democratização do acesso à terra, processo do qual o caso da Usina Cambahyba é exemplar.

## 3 A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

É uma constante na história a existência de movimentos sociais de questionamento à concentração das terras e dos outros meios de produção e recursos naturais. Como reação ao Liberalismo, ao êxodo rural, à miséria no campo e na cidade e à exploração da mão de obra operária na Revolução Industrial, movimentos de trabalhadores urbanos e rurais no mundo ocidental intensificaram ações de desafio e contraposição ao direito de propriedade. Greves, rebeliões, organizações sindicais, a difusão dos pensamentos marxistas a partir do Manifesto do Partido Comunista de 1848 e a abolição da propriedade privada dos meios de produção pela Revolução Russa de 1917 impuseram ao capitalismo recuos ao direito de propriedade sagrado e absoluto, criando-se a exigência da função social (MARÉS, 2003).

São Tomás de Aquino (1225-1274) pregava que a propriedade deveria ser exercida em favor da coletividade. Resgatando a Doutrina Social da Igreja Católica e os ideais tomistas, a Encíclica *Rerum Novarum* (1891) do Papa Leão XIII defendia a apropriação privada da terra com a condição de esta servir a uma utilidade comum da coletividade

(FIDELES, 2014). Mais tarde, na Encíclica *Populorum Progressio* (1967), o Papa Paulo VI asseverou que "o bem comum exige por vezes a expropriação, se certos domínios formam obstáculos à prosperidade coletiva, pelo fato da sua extensão, da sua exploração fraca ou nula, da miséria que daí resulta para as populações, do prejuízo considerável causado aos interesses do país". Discursando para bispos latino-americanos na Conferência de Puebla de 1979, o Papa João Paulo II afirmou pesar sobre toda propriedade uma hipoteca social. Retomando tal doutrina na Encíclica *Laudato Si* (2015), o Papa Francisco esclarece que a "tradição cristã nunca reconheceu como absoluto ou intocável o direito à propriedade privada, e salientou a função social de qualquer forma de propriedade privada".

No campo filosófico destacam-se as ideias do francês Leon Duguit (1859-1928) sobre a funcionalização da propriedade, formulação na qual a propriedade não seria um direito, mas uma função a ser exercida em benefício da coletividade (FIDELES, 2014).

Apesar de o embrião da função social já aparecer no direito romano e no Instituto das Sesmarias em Portugal no século XIV (MARÉS, 2003), a função social, tal como a concebemos hoje, foi positivada na Constituição do México de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919 (FIDELES, 2014).

No Brasil, observa-se que as Constituições de 1934, 1946, 1967/1969 garantiram o direito de propriedade com a condicionante da função social. Mas foi a Constituição de 1988 que, na linha do Estatuto da Terra de 1964, densificou a função social, e não apenas condicionou o direito de propriedade, como também estabeleceu sanções, consequências e critérios para a aferição do cumprimento da função social pelos imóveis rurais e urbanos, reconhecendo que a democratização do acesso à terra é uma etapa necessária ao desenvolvimento do país.

No plano infraconstitucional, a função social da terra rural é hoje regulada pela Lei nº 8.629/1993 e pelo Estatuto da Terra, em grande parte recepcionado pela Carta de 1988.

### 3.1 A função social da terra na Constituição de 1988

Em redação sucinta, o art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade, ratificando um dos pilares do modo de produção capitalista: a propriedade privada dos meios de produção. No entanto, a Carta de 1988 não consagra um direito de propriedade absoluto, visto que condiciona o exercício do direito de propriedade ao cumprimento da função social no art. 5º, XXIII, bem como no art. 170, III. O art. 1.228 e seus respectivos parágrafos do Código Civil de 2002 seguem a mesma linha, estabelecendo limitações de caráter social à propriedade.

No título da Ordem Econômica e Financeira, estabeleceu a Carta de 1988 que o cumprimento da função social da terra será aferido mediante o cumprimento simultâneo dos requisitos previstos no art. 186, quais sejam *(I) o aproveitamento racional e adequado; (II) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (III) a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; (IV) a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*

Sendo assim, ao direito de propriedade sobre o imóvel rural corresponde um dever de cumprir a função social de acordo com elementos econômicos, sociais e ambientais. Logo, não basta ao proprietário rural tornar seu imóvel economicamente produtivo, pois, além disso, é imprescindível que tal produtividade não implique danos ao meio ambiente, às relações trabalhistas e, ainda, ao bem-estar de proprietários e trabalhadores.

Nesse sentido, cabe lembrar os ensinamentos de Eros Roberto Grau, que esclarece que a Constituição é uma unidade e não pode ser interpretada em tiras, aos pedaços (GRAU, 1990), motivo pelo qual os dispositivos constitucionais que tratam da reforma agrária devem ser interpretados em conjunto, e não isoladamente. Logo, não podendo a Constituição legitimar o imóvel rural que gere frutos econômicos à custa de danos ambientais e/ou trabalhistas e/ou em prejuízo ao bem-estar entre proprietários e trabalhadores, entende-se que a propriedade produtiva imunizada pelo art. 185, II, da Constituição Federal de 1988 é aquela que necessariamente cumpre a função social nas dimensões econômica, ambiental, trabalhista e de bem-estar.

Valdez Adriani de Farias e Joaquim Modesto Pinto Junior, em obra de referência sobre o tema, explicam que o imóvel produtivo só pode ser considerado como tal se o proveito econômico é extraído da terra mediante usos racionais e adequados ao meio ambiente, à legislação trabalhista e ao bem-estar de proprietários e trabalhadores (PINTO JUNIOR, 2005). Como sustentam os autores, a exploração da terra sem a observância de todas as condicionantes da função social não é considerada produtiva pelo ordenamento jurídico pátrio dada a ausência de racionalidade e adequação nessa exploração.

Feitos esses esclarecimentos, passemos à analise pormenorizada do caso concreto da Usina Cambahyba, descumpridora da função social da terra nas quatro condicionantes. Como veremos, as constantes postergações – e até mesmo as obstruções – à destinação de seus imóveis ao Programa Nacional de Reforma Agrária têm reduzido a aplicação do princípio da função social, restaurando a ideia de um direito de propriedade absoluto e imune à intervenção pública.

#### 3.1.1 A condicionante economicista

A Usina Cambahyba foi uma das cerca de vinte usinas que processaram cana-de-açúcar no Norte Fluminense até a década de 1990. Contando com expressivo incentivo

governamental, a região notabilizou-se pela monocultura da cana-de-açúcar e por tudo o que essa monocultura em geral acarreta: grandes extensões de terra, poder político local dos grandes proprietários, uso de mão de obra análoga à escrava ou precarizada, conflitos fundiários, danos ambientais e grande endividamento das usinas para com o Poder Público.

Hoje, o Norte Fluminense possui apenas três usinas em operação, tendo as demais se transformado em prédios em ruínas, embora ainda existam juridicamente como sociedades empresárias ativas ou em recuperação judicial.

Em 1998, diante do encerramento das atividades da Usina Cambahyba em 1995, realizou o Incra fiscalização do cumprimento da função social nos imóveis Conjunto Cambahyba, localizado em Campos dos Goytacazes/RJ, e Conjunto Caetá e Cedro, localizado em São João da Barra/RJ. Na ocasião, os dados e informações levantados pelo Incra refletiram o estado de abandono das culturas de cana, tendo os referidos imóveis atingido índices de produtividade inferiores aos estabelecidos no art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.629/1993. Enquanto tais dispositivos legais exigem simultaneamente o mínimo de 80% de Grau de Utilização da Terra (GUT) e 100% de Grau de Eficiência na Exploração (GEE), o imóvel Conjunto Cambahyba atingiu 81,85% de GUT e 47,62% de GEE, e o imóvel Conjunto Caetá e Cedro teve aproveitamento aferido de 49,73% de GUT e 93,73% de GEE.

Com dimensões de grande propriedade e sem atingir os índices legais, os imóveis rurais da Usina Cambahyba foram considerados grandes propriedades improdutivas e, portanto, passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Cabe ressaltar que os índices de produtividade utilizados atualmente se baseiam nas médias regionais apuradas pelo Censo Agropecuário de 1975 do IBGE, sem que tenha havido a tão reivindicada atualização dos referidos índices. Ou seja, quarenta anos de desenvolvimento da tecnologia agrícola deveriam ter implicado a atualização dos índices de produtividade, de maneira que o cumprimento da função social no aspecto economicista fosse adequado aos novos padrões tecnológicos de produção agrícola.

Nesse contexto de critérios defasados, nada mais razoável do que se exigir que a Usina Cambahyba, em 1998, atingisse os índices mínimos de produtividade fixados mais de vinte anos antes. Com efeito, a exploração ineficiente do imóvel rural de grandes dimensões, seja esta causada pelo baixo emprego de tecnologia ou pelo esgotamento do solo pelo tempo de uso em monocultura, impõe a desapropriação do imóvel e sua destinação à agricultura familiar por meio do Programa Nacional de Reforma Agrária. Mais do que mera sanção, a desapropriação para fins de reforma agrária é capaz de modificar o regime de produção que se mostrou esgotado, substituindo-o pela policultura em imóveis de pequenas dimensões típicos da agricultura familiar.

Ou seja, a desapropriação para fins de reforma agrária do imóvel improdutivo opera efeitos não só jurídicos – a transferência de titularidade do imóvel ao Poder Público e o desdobramento da posse aos assentados –, mas também acarreta importantes consequências econômicas como a desconcentração fundiária e a substituição da monocultura pela produção de alimentos em regime de agricultura familiar, o que contribui com a geração de renda pulverizada, com o aquecimento de economias locais e até mesmo com o controle da inflação pela maior oferta de alimentos no mercado interno (NORONHA, 2014).

Portanto, o que está em jogo na desapropriação dos imóveis rurais da Usina Cambahyba transcende a sanção jurídica ao proprietário improdutivo, operando efeitos sociais e econômicos locais e regionais.

### 3.1.2 A condicionante ambiental

Em trabalho anterior, relatamos que o Poder Público constatou diversos danos ambientais praticados nos imóveis da Usina Cambahyba. Além da ausência de Reserva Legal e de não serem conservadas as Áreas de Preservação Permanente (APP), os frequentes despejos irregulares de vinhaça e de água de lavagem de cana no rio Paraíba do Sul, a extração irregular de argila e a utilização de queimadas para a colheita de cana compõem o quadro ambiental dos imóveis em tela (GONDIM, 2014).

Em regra, a monocultura canavieira, ainda quando atinge os índices mínimos de produtividade, já poderia ser considerada, por si só, descumpridora da função social, uma vez que consiste em atividade especialmente nociva ao solo, produzindo seu esgotamento e, em alguns casos, processos de desertificação. Monocultura, queimadas e má conservação de áreas de APP contribuem para a erosão do solo e o assoreamento dos rios, trazendo impactos inclusive no potencial produtivo da terra.

Sobre esse ponto, ressalte-se que a condicionante ambiental não só tutela o ambiente como um todo, mas também garante a preservação da terra enquanto meio de produção ao evitar sua exploração irracional (GONDIM, 2014).

Em nível mais geral, as queimadas para colheita de cana expõem a população de Campos dos Goytacazes – e os trabalhadores das usinas em grau mais elevado – a problemas respiratórios causados pelo ar carregado de fumaça e partículas de fuligem que pairam sobre as zonas rurais e urbanas da região.

### 3.1.3 A condicionante trabalhista

É notório que a tradicional monocultura canavieira – e não apenas no Norte Fluminense – reluta, há séculos, em reconhecer os direitos das pessoas que constituem sua força de trabalho. Frequentemente essa atividade econômica se vale de mão de obra análoga à escrava ou precarizada (boias-frias) nas funções de corte e colheita da cana-de-açúcar. Também em trabalho anterior, apontamos que o Poder Público vem constatando, há décadas, o desrespeito à legislação trabalhista por parte da Usina Cambahyba:

> Entre as diversas constatações de descumprimento à legislação trabalhista efetuadas ao longo das últimas décadas merecem destaque a utilização de mão-de-obra de menores, a exploração de trabalho análogo ao escravo e/ou degradante e a acumulação de débitos de natureza trabalhista.
>
> [...] Além dos danos ambientais que acarreta, a queima da cana submete os trabalhadores à inalação e ao contato com a fuligem, além da exposição a cobras, escorpiões e aranhas que afloram com maior intensidade para fugir do fogo. [...]
>
> Além disso, constatou-se também que os cortadores de cana faziam as refeições no próprio canavial, valendo-se do farnel que traziam de casa ou do abrigo. Era também no canavial que os trabalhadores satisfaziam suas necessidades fisiológicas.
>
> A ausência de registro em CTPS se fez constante em vários canaviais do Norte Fluminense inspecionados pelo Poder Público, entre eles os da Usina Cambahyba, onde foi constatada jornada de trabalho com início às 6h e término às 16h durante a semana e das 6h às 13h aos sábados.
>
> Por fim, vale ressaltar que em 1999 uma inspeção realizada nas áreas utilizadas pelas arrendatárias da Usina Cambahyba apreendeu diversos documentos assinados em branco, tais como: contratos de trabalho por prazo determinado, autorizações para desconto sobre os salários a título de seguro de vida e pedidos de demissão. (GONDIM, 2014, p. 3)

Importante destacar que a Usina Cambahyba possui expressivo contingente de Reclamações Trabalhistas nas Varas do Trabalho de Campos dos Goytacazes, o que apenas corrobora o descumprimento da função social da terra na condicionante trabalhista e reafirma a necessidade de que o Poder Público modifique as relações de trabalho e de produção que vêm sendo aplicadas aos imóveis de propriedade da referida usina, o que ocorrerá, de fato, com a destinação da área ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

Ademais, a incorporação ao Programa Nacional de Reforma Agrária de imóveis nos quais se constata a precarização ou a degradação das relações trabalhistas reafirma o caráter fundamental e inalienável do rol dos direitos sociais insculpidos no art. 7º da Constituição Federal de 1988 e ratifica o compromisso da Constituição e de toda a sociedade com o princípio da dignidade da pessoa humana (GONDIM, 2014).

### 3.1.4 A condicionante bem-estar

A quarta condicionante da função social da terra prevista no art. 186 da Constituição Federal de 1988 diz respeito ao uso nocivo da propriedade, ou seja, à utilização que atenta contra o bem-estar da coletividade. Embora seja uma condicionante que comporta interpretação mais ampla que as demais, por vezes se confundindo com as condicionantes trabalhista e ambiental, é possível destacar situações específicas que denotam o descumprimento da função social na dimensão do bem-estar coletivo. Uma dessas situações diz respeito aos conflitos fundiários existentes no imóvel rural.

Dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) mostram que, apenas no ano de 2016, foram assassinadas 61 pessoas em conflitos fundiários no Brasil. A mesma CPT estima que no país existam cerca de 939 áreas conflituosas, expondo 121.552 famílias a situações de conflito fundiário (CANUTO, 2016).

Em levantamento efetuado para a elaboração deste artigo, identificamos 16 ações judiciais envolvendo conflitos possessórios entre a Usina Cambahyba ou seus sucessores e movimentos sociais, todos ocorridos após a constatação do descumprimento da função social pelo Incra, em 1998. Destacamos três desses conflitos registrados que nos pareceram mais relevantes.

O primeiro deles se deu em 2000, quando trabalhadores rurais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ocuparam parte do imóvel Conjunto Cambahyba. Em dissertação de mestrado acerca do olhar da magistratura fluminense sobre as ocupações do MST, Mariana Trotta assim relata o episódio:

> Os Sem Terra no ano de 2000 realizaram uma nova ocupação nas fazendas do Complexo Cambahyba, propriedade de Usina falida. A ocupação contou com aproximadamente quatrocentas famílias de sem-terra, que em sua maioria eram de ex-empregados da Usina, que não receberam seus direitos trabalhistas e, com o encerramento das atividades da Usina, ficaram sem perspectiva de trabalho. Este acampamento foi batizado de Oziel Alves, em homenagem ao jovem sem terra torturado e morto por Polícias Militares no Massacre de Eldorado dos Carajás.

> Depois deste primeiro momento, jagunços acamparam perto da área onde se encontravam as famílias, impedindo a ampliação da ocupação para o restante da fazenda. Os Sem Terra realizaram uma marcha que contou com aproximadamente 700 pessoas e conseguiram retirar os jagunços, começando a produzir na área [...]. (QUINTANS, 2005, p. 102)

Referida ocupação resistiu até janeiro de 2006, quando então foi removida em cumprimento a mandados de reintegração de posse expedidos pela 1ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes.[2] Na ocasião, casas e pertences das famílias foram destruídos por escavadeiras e dois ocupantes foram detidos durante a reintegração.[3]

Em 2004, o Conjunto Caetá e Cedro também recebeu uma ocupação de apenas 7 ha, batizada de Mário Lago, formada por cerca de 150 famílias que denunciavam a morosidade no processo expropriatório que já se arrastava por seis anos. No curso do processo, autos de constatação relataram o abandono do canavial pela usina e o cultivo das terras pelos ocupantes, que também edificaram no imóvel casas, uma escola e um galpão de reuniões. No entanto, as famílias foram removidas em julho de 2005.[4]

Por derradeiro, interessante apontar um terceiro conflito, este bastante peculiar. Sendo a Usina Cambahyba uma das grandes devedoras da União, tão logo o Incra vistoriou os imóveis da usina, a União atuou para penhorar e adjudicar parte das terras da devedora. No curso da adjudicação, foi nomeada pelo juízo uma dirigente do MST como fiel depositária dos bens penhorados pela União. Desrespeitando a decisão judicial, a usina turbou a posse da fiel depositária, inserindo na área funcionários armados que impediam a locomoção de trabalhadores no imóvel penhorado. A questão só se resolveu com um interdito proibitório movido pelo MST em face da usina.[5]

Embora os conflitos agrários não sejam raros no Norte Fluminense, é curioso notar que o descumprimento da condicionante bem-estar não foi desenvolvido na ação de desapropriação da Usina Cambahyba. Uma das hipóteses para tanto é de que o Poder Público não tem o costume de registrar os conflitos agrários como elementos relevantes à aferição do cumprimento da função social, o que faz com que a memória do conflito se apague dos registros oficiais. De fato, poucos são os atos normativos legais e infralegais que reconhecem efeitos jurídicos aos conflitos agrários e às tensões sociais

2. Ações de Reintegração de Posse nº 2001.51.03.001440-4 e nº 2001.51.03.1441-6, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes/RJ.
3. Suspensão de Liminar nº 2006.02.01.000670-7, TRF2.
4. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.51.03.000970-7, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes/RJ.
5. Processo nº 2000.51.03.003532-4, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes/RJ.

em imóveis rurais, o que acaba tornando raríssimas as desapropriações baseadas no descumprimento da função social na condicionante bem-estar.[6]

## 4 A AÇÃO ORDINÁRIA AJUIZADA PELA USINA CAMBAHYBA

Dias antes da expedição de decreto de interesse social para fins de reforma agrária dos imóveis expropriandos, em novembro de 1998, ajuizou a Usina Cambahyba ação ordinária tendo por escopo a declaração de nulidade dos atos administrativos praticados pelo Incra com vistas à desapropriação de seus imóveis.[7]

Em breve síntese, a usina alegava ser produtiva e creditava suas áreas ociosas a um suposto Projeto Técnico de Recuperação de Lavouras que, na dicção do art. 7º da Lei nº 8.629/1993, isentaria o imóvel da desapropriação-sanção. Além disso, argumentava sobre sua suposta capacidade de geração de empregos caso recuperasse suas atividades.

Imediatamente após o ajuizamento, foi concedida liminar que suspendeu o processo administrativo de desapropriação, impedindo por catorze anos o Incra de avaliar os imóveis e ajuizar a respectiva ação de desapropriação. Após duas sentenças, inúmeros recursos, minuciosas perícias nos imóveis, impugnações técnicas e longos catorze anos de tramitação, finalmente em 2012 foi proferida sentença que declarou a improdutividade dos imóveis da Usina Cambahyba, cassando a liminar que impedia o ajuizamento da ação de desapropriação. Nessa ação ficou demonstrado que o Projeto Técnico de Recuperação de Lavouras ao qual se agarrava a usina para escapar à declaração de improdutividade se referia à fração ínfima de suas terras, além de jamais ter sido registrado no Incra.

Em 2016, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região confirmou a sentença e atualmente o processo se encontra no Superior Tribunal de Justiça em grau de Recurso Especial. Até o momento, não há qualquer sinal de que a Usina Cambahyba vá voltar a operar.

### 4.1 A adjudicação de parte do Conjunto Cambahyba

Assim como a maioria das usinas do Norte Fluminense, a Usina Cambahyba se encontra na categoria de grande devedora da União, com dívidas inscritas que, em 2014, ultrapassavam a marca de R$ 2,5 bilhões.[8] Suspensa a possibilidade de desapropriação por efeito da liminar concedida na ação ordinária supramencionada, um esforço con-

6. A crítica aqui é também uma autocrítica.
7. Processo nº 0304000-63.1998.4.02.5103, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes/RJ.
8. Dados extraídos do Portal da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, disponível em: http://www2.pgfn.fazenda.gov.br/ecac/contribuinte/devedores/listaDevedores.jsf. Acesso em: 2 out. 2014.

junto da União, do Incra e da AGU possibilitou a penhora de parte das matrículas que compõem os imóveis rurais da Usina Cambahyba.

Apesar de ser um procedimento ainda pouco usual, o Poder Público conseguiu adjudicar 356 ha do Conjunto Cambahyba, criando-se na área o Projeto de Assentamento Oziel Alves, que hoje abriga 35 famílias que habitam e produzem em área da antiga usina.[9]

Desse modo, do total de 2.798 ha que integravam a Usina Cambahyba, cerca de 13% foram incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária por meio de adjudicação.

### 4.2 A inviabilidade do conjunto Caetá e Cedro

Como vimos, a longa ação ordinária que pretendia provar a produtividade dos imóveis da Usina Cambahyba impediu por catorze anos a destinação da área à reforma agrária. Quando, finalmente, foi devolvida ao Incra a possibilidade de ajuizar as ações expropriatórias correspondentes a cada um dos referidos imóveis, foi necessário avaliar as terras para fins de fixação da justa indenização a ser depositada pelo Incra nas ações judiciais.

Pois bem. Avaliando-se o imóvel Conjunto Caetá e Cedro em 2014, o Incra constatou que o município onde se localiza o imóvel – São João da Barra, norte do Rio de Janeiro – sofreu extraordinária valorização imobiliária devida à construção do Porto do Açu. O empreendimento, iniciado em 2007 pelo empresário Eike Batista, alterou sobremaneira o mercado de imóveis na região, especialmente nas áreas rurais relativamente próximas ao porto, situação do imóvel Caetá e Cedro.

Na época, o Ministério do Desenvolvimento Agrário havia editado a Portaria nº 7/2013, que estabelecia limites máximos de custo de imóveis a serem desapropriados. Quanto a esse ponto, convém lembrar que o alto valor de mercado do imóvel expropriando não é um impeditivo legal ou constitucional à sua desapropriação, até porque a desapropriação do imóvel descumpridor da função social é um poder-dever do Estado, dado o seu caráter sancionatório. No entanto, a necessidade de que o Poder Público indenize em valor de mercado o imóvel expropriando, ainda que a razão da desapropriação seja o descumprimento da função social, limita a possibilidade de desapropriações para fins de reforma agrária tendo em vista a escassez de recursos orçamentários e financeiros reservados a essa política pública.

Ou seja, embora a desapropriação seja um procedimento sancionatório, os órgãos responsáveis pela política pública de reforma agrária são forçados a escolher quais imóveis sofrerão a desapropriação-sanção em função do custo a ser despendido pelo

9. Adjudicação efetuada nas execuções fiscais nº 91.0062043-2 e nº 91.0061807-1, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes.

erário em indenizações aos proprietários. Assim, cria-se uma espécie de imunidade – não prevista na Constituição – ao imóvel de alto valor, que fica livre para descumprir a função social sem sofrer a desapropriação-sanção constitucionalmente prevista.

Este foi o caso do imóvel Caetá e Cedro. O Incra constatou o descumprimento da função social do referido imóvel em 1998, porém, até 2012, ficou impedido de avaliar e ajuizar ação de desapropriação por conta de decisões proferidas na ação ordinária supracitada. Avaliado, finalmente, em 2014, dezesseis anos de valorização imobiliária da região, somados à especulação imobiliária proporcionada pelo Porto do Açu, tornaram o imóvel muito caro, tendo optado o Incra por desistir da desapropriação da área.[10]

Assim, a proprietária Usina Cambahyba valeu-se de um processo judicial movido em 1998 e que demorou catorze anos para reafirmar as constatações do Incra acerca de um imóvel abandonado em 1995 para, em 2014, usufruir da especulação imobiliária proporcionada pelo tempo e por elementos externos, sem sofrer, na prática, qualquer sanção pelo ilícito constitucional do descumprimento da função social da terra.

### 4.3 O processo de desapropriação do Conjunto Cambahyba

Ao contrário do que ocorrera com o imóvel Conjunto Caetá e Cedro, o imóvel Conjunto Cambahyba experimentou valorização menos acentuada e foi, então, objeto de ação de desapropriação movida pelo Incra em fevereiro de 2013.[11] Quando do ajuizamento, verificou-se que uma das três matrículas que compõem o imóvel expropriando havia sido leiloada, em 2011, pela Justiça Estadual do Pará, em processo de execução movido por particulares em face da usina. Diante do gravame expropriatório que onera o imóvel como um todo, a ação de desapropriação foi movida em face da Usina Cambahyba e da arrematante AVM Construções e Comércio Ltda., posteriormente renomeada para AVM Incorporação e Empreendimentos Imobiliários Ltda.

De início, um conflito negativo de competência atrasou a marcha processual por 5 meses. Definida a competência, foi indeferida a liminar de imissão na posse ao argumento de que se deveria aguardar a confirmação, pelo TRF2, da sentença que declarou o imóvel improdutivo na ação ordinária.

Em contestação, as expropriadas se valeram do longo tempo passado entre o decreto expropriatório e a ação de desapropriação – os catorze anos pelos quais tramitou a ação ordinária movida pela Usina Cambahyba – para alegarem que a realidade fática na região foi modificada pela construção do Porto do Açu e pela tendência de urbanização do imóvel expropriando, o que o inviabilizaria para a reforma agrária.

---

10. Processos Incra nº 54180.001167/98-51 e 54180.000197/2013-68.
11. Processo nº 0000221-51.2013.4.02.5103, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes.

Apesar da aferição de produtividade do Conjunto Cambahyba já ter sido objeto de perícia e de sentença de mérito no bojo da ação ordinária movida em 1998, a Justiça Federal, em setembro de 2014, acolheu pedido da AVM – arrematante de uma das matrículas que integram o referido imóvel – para que fosse realizada nova perícia, agora circunscrita à matrícula arrematada. Essa nova perícia, por óbvio, significaria o refazimento parcial da perícia que havia embasado a sentença de mérito da referida ação ordinária.

Ainda em meados de 2013, a AVM impetrou Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de invalidar, em relação a sua matrícula, o decreto de interesse social para fins de reforma agrária editado em novembro de 1998.[12] Para escapar ao prazo decadencial de 120 dias para impetração do *mandamus*, que teria findado em fevereiro de 1999, alegou desconhecer o decreto expropriatório.

Após oitiva da União, em maio de 2015, o ministro relator deferiu liminar para suspender o decreto expropriatório em relação à matrícula arrematada pela AVM. Em frágil fundamentação, a decisão sugeriu que, se o imóvel Conjunto Cambahyba se compõe de três matrículas, o Incra deveria ter aferido a produtividade de cada uma delas separadamente. Observa-se que referida decisão não esclareceu, contudo, por que estaria afastando o conceito de imóvel rural como unidade de exploração (art. 4° da Lei n° 8.629/1993 e art. 4° do Estatuto da Terra) e, ainda, não explicou como o Incra, em sua vistoria efetuada em 1998, deveria ter previsto que, em 2011, uma fração do imóvel sob fiscalização viria a ser arrematada.

Voltando à ação de desapropriação, os anos de 2015 e 2016 foram dedicados ao debate sobre o refazimento ou não da prova de produtividade, embora essa matéria já houvesse sido decidida em ação ordinária por sentença confirmada pelo TRF2 em fins de 2016. Em maio de 2017, decisão interlocutória corrigiu equívoco anterior e limitou o objeto da nova perícia à aferição do valor da justa indenização, aproveitando a perícia de produtividade e a sentença de mérito da ação ordinária. Tendo em vista que decisão anterior indeferira a liminar de imissão de posse para que se aguardasse a confirmação, pelo TRF2, da improdutividade do Conjunto Cambahyba no bojo da ação ordinária, e tendo esta confirmação ocorrido em fins de 2016, a nova decisão prometeu examinar a liminar de imissão de posse em decisão futura.

Dez dias depois, a AVM ajuizou reclamação[13] perante o STF para ver a ação de desapropriação suspensa em relação à matrícula que arrematara em 2011. Cinco dias depois, a ação de desapropriação foi suspensa em relação à matrícula da AVM, prosseguindo em relação às matrículas da Usina Cambahyba. Treze dias depois o Incra reiterou pedido de imissão de posse em relação às matrículas da Usina Cambahyba.

12. MS 32426, STF.
13. Reclamação n° 27.185, STF.

Em julho de 2017, dezenove anos depois da aferição de improdutividade do Conjunto Cambahyba e mais de quatro anos depois do ajuizamento da ação expropriatória, decidiu a Justiça Federal por indeferir a imissão de posse e suspender o feito expropriatório como um todo. Para tanto, argumentou que, apesar de a decisão do STF se referir apenas à matrícula arrematada pela AVM em 2011, "o contexto dos autos conduz à conclusão de que também não é possível o seguimento dos atos expropriatórios em relação a esses dois imóveis", referindo-se, em verdade, às duas matrículas que sobraram no patrimônio da Usina Cambahyba. Sem sequer indagar ao Incra sobre os aspectos técnicos envolvidos na decisão, o juízo argumentou que não se conhecem os limites da matrícula da AVM, pois os mapas apresentados pelo Incra exibem o imóvel rural como um todo, sem discriminar as matrículas que o compõem.

Em seguida o Incra recorreu da referida decisão demonstrando ser tecnicamente possível delimitar, em campo e em plantas, a matrícula da AVM, assim como fora possível, onze anos antes, a aquisição por adjudicação de três matrículas que compunham o imóvel Conjunto Cambahyba.

Um mês depois, o MS ajuizado pela AVM no STF foi provido por decisão monocrática do relator que anulou o decreto expropriatório em relação à matrícula arrematada. Em linhas gerais, referida decisão optou por privilegiar a alegação de boa-fé da AVM ao arrematar, em 2011, parte do imóvel expropriando, supostamente ignorando que ele estava gravado com o ônus expropriatório por decreto publicado em 1998. Irresignada, a União interpôs Agravo Regimental cujo julgamento no plenário foi suspenso, em novembro de 2018, por pedido de vista, já tendo havido três votos pela anulação do decreto expropriatório em relação à matrícula arrematada e três votos em sentido contrário.[14]

## 5 CONCLUSÃO: VITÓRIAS E DERROTAS DA FUNÇÃO SOCIAL NO CASO DA USINA CAMBAHYBA

Pelos breves relatos acima, pode-se perceber o quanto a ideologia de um direito de propriedade absoluto ainda prevalece sobre a necessidade de cumprimento da função social. De início, chama a atenção como a ação ordinária movida pela Usina Cambahyba, mesmo tendo sido julgada improcedente, acabou beneficiando a usina descumpridora da função social. Nos catorze anos de duração da liminar que suspendeu a atuação expropriatória do Poder Público, a usina teve 40% de suas terras – o Conjunto Caetá e Cedro – liberados da desapropriação por conta da valorização imobiliária e da tendência de urbanização que ocorrem naturalmente com o passar do tempo.

14. Andamento processual disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4469667. Acesso em: 19 ago. 2019.

Por outro lado, apenas 13% das terras da usina foram incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária por meio de adjudicação. Embora tenha sido dada a devida destinação constitucional a essa fração de área, do ponto de vista financeiro tal incorporação representou ínfima recuperação de crédito, dado que o patrimônio atual da usina não cobre 1% de seus débitos para com a União.

Dos cerca de 47% de área restantes, a área arrematada pela AVM (aproximadamente 18% da área total da usina) pode vir a ser liberada por decisão do Supremo Tribunal Federal, o que faria com que restassem apenas duas matrículas do Conjunto Cambahyba – que representam 29% da área total da usina – a serem desapropriadas. Isso se o feito expropriatório não mantiver o insólito entendimento de que a área remanescente da usina não pode ser destacada da área arrematada pela AVM ou, ainda, se não for a desapropriação inviabilizada como um todo por conta da valorização imobiliária e da tendência de urbanização que o tempo trouxe para a região.

Sobre o peculiar entendimento da decisão ainda pendente de revisão no STF, salta aos olhos como a decisão vigente até o momento preferiu privilegiar a apropriação privada das terras da usina por um arrematante particular em detrimento da destinação pública dada ao imóvel há vinte anos. De fato, metade dos votos já exarados pelo STF no caso têm afastado o intento expropriatório sobre a área arrematada em homenagem à alegada boa-fé do arrematante, sem atentar para o fato de que a questão a ser apreciada nem mesmo envolve boa ou má-fé, mas apenas o dado objetivo de que o imóvel arrematado – por ter descumprido a função social da terra – teve sobre ele declaração de interesse social. Sem adentrar muito no mérito do quanto parece irrazoável alguém arrematar um imóvel de uma das mais importantes usinas da Região Norte Fluminense sem sequer pesquisar a existência de interesse público sobre a área, já que a maioria das usinas da região está em processo de desapropriação, compreende-se que a boa-fé do arrematante deveria servir para lhe garantir o desfazimento da arrematação ou a habilitação para a percepção do *quantum* indenizatório, mas jamais sucumbir o interesse público ao privado.

Remarque-se que a arrematante AVM Incorporação e Empreendimentos Imobiliários Ltda. tem como objeto social justamente a comercialização de imóveis próprios e o loteamento de terrenos e, passados alguns anos da arrematação, não emprestou função social à área arrematada, denotando que a arrematação teve por escopo apenas a especulação imobiliária. Logo, espera-se que o Poder Judiciário não esvazie, mais uma vez, o princípio constitucional da função social em detrimento da propriedade absoluta, improdutiva, ociosa, guardada como mercadoria a esperar o momento oportuno da comercialização, prática já diagnosticada em diversas situações:

> [...] Diante da necessidade de valorar argumentos, em situações nas quais se colocam em confronto o caráter individual e absoluto da propriedade face uma

> concepção que lhe atribui sentido social, ou, ainda, na encruzilhada entre o interesse público no cumprimento da função socioambiental e o direito individual proprietário e absoluto de usar, gozar e dispor da coisa como bem entender, o judiciário tem decidido conforme a ideologia liberal que confere conteúdo e forma ao direito sobre propriedade privada da terra [...], independentemente do interesse social declarado, sem incorporar em seus valores vetores das decisões a concepção funcional da propriedade proclamada pela Constituição Federal de 1988. (FIDELES, 2014, p. 253)

Chame-se a atenção para o fato de o imóvel Conjunto Cambahyba, aí incluídas a matrícula arrematada pela AVM e as que remanesceram com a usina, ter sido avaliado pelo Incra, em novembro de 2012, como não tendo benfeitorias indenizáveis, mas tão somente um canavial abandonado.[15] Isso significa que passados catorze anos do decreto expropriatório e quase dois anos da arrematação pela AVM, o imóvel expropriando continuava descumprindo a função social. Tal constatação deveria militar contra a resistência das referidas proprietárias à expropriação, porém a Justiça Federal tomou o abandono do imóvel como algo positivo aos interesses das expropriandas. Com efeito, o juízo da ação de desapropriação optou por não imitir o Incra na posse nem mesmo das matrículas que remanesceram com a usina justamente por considerar inviável a distinção, em campo, da matrícula arrematada pela AVM das matrículas de propriedade da Usina Cambahyba, dada a ausência de cercas, cultivos ou delimitações físicas entre tais áreas – já que o imóvel como um todo possui apenas um enorme e contínuo canavial abandonado. Ou seja, a ideologia da propriedade absoluta é capaz de transformar um fato que seria desfavorável ao descumpridor da função social em tábua de salvação do intento especulativo.

A ideologia da propriedade absoluta atinge a lógica do absurdo ao enxergar supostos vícios no feito expropriatório e deles extrair óbices à desapropriação-sanção, tal como ocorreu em decisões da Justiça Federal e do STF que apontaram como falha o fato de o Incra não ter aferido a produtividade de cada uma das três matrículas que compõem o Conjunto Cambahyba, discriminando-as em mapas. Ora, não só seria impossível ao Incra, quando da vistoria de fiscalização da função social efetuada em 1998, prever que, em 2011, uma das três matrículas viria a ser arrematada, como também fazê-lo após a arrematação desvirtuaria o conceito legal de imóvel rural tendo em vista que o imóvel permanece sendo um enorme e contínuo canavial abandonado, sem culturas ou cercas.

Fideles corrobora a constatação de que a ideologia liberal de um direito de propriedade absoluto ainda permeia decisões judicias em ações de desapropriação:

15. Dados extraídos do Laudo de Vistoria e Avaliação do Incra na ação de desapropriação Processo nº 0000221-51.2013.4.02.5103, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes.

> Assim, tomando a desapropriação por interesse social como uma ameaça à propriedade absoluta, essa perspectiva liberal do direito de propriedade tem se revelado nas decisões judiciais como uma reação defensiva a qualquer tentativa de fragilização ou mudança dessa concepção individualista, colocando o judiciário como guardião dessa moldura liberal que informa e dá forma a esse direito. (FIDELES, 2014, p. 240)

Em sua obra *A Função Social da Terra*, Carlos Frederico Marés identifica como prática corriqueira a disputa de espaços entre o princípio da função social e a ideologia da propriedade absoluta tal como observamos no caso da Usina Cambahyba:

> O discurso jurídico atual, porém, procura romper com o flagelo, mas se vê impotente algumas vezes frente à marcada ideologia de sua interpretação. Sempre há uma vírgula, um advérbio, ou uma contradição entre incisos ou parágrafos que permitem ao intérprete, juiz, administrador público ou fiscal dizer o que não é e manter, por mais algum tempo, o flagelo. A ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei, ainda impera no seio do Estado, no seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece. (MÁRES, 2003, p. 13)

De fato, os vinte anos em que o Poder Público busca a destinação dos imóveis da Usina Cambahyba ao Programa Nacional de Reforma Agrária foram coalhados de atos protelatórios e óbices discursivos que afastaram a incidência dos mandamentos constitucionais ao caso concreto. Postergando-se a expropriação do imóvel, apostam as proprietárias na especulação imobiliária e na futura urbanização da área, fenômeno natural que ocorre com o passar do tempo. Enquanto isso, trabalhadores rurais sem-terra aguardam a oportunidade de produzir e habitar o imóvel expropriando, sobrevivendo a condições subumanas e a conflitos, alguns até envolvendo violência e morte, tal como ocorreu com Cicero Guedes, liderança do MST, assassinado nas terras da Usina Cambahyba em 2013.

Não por acaso, da análise dos conflitos judicializados verifica-se que os pedidos de proteção possessória efetuados pela Usina Cambahyba em face de movimentos sociais de luta pela terra foram deferidos, ainda que seja questionável que o imóvel rural descumpridor da função social receba proteção do Poder Público para continuar descumprindo a função social (MARÉS, 2003) Interessante notar, ainda, que, no presente caso, boa parte das decisões reintegratórias[16] deslegitimaram a ocupação dos imóveis expropriandos por movimentos sociais – porque efetuados fora dos trâmites legais e

16. A título de exemplo, Processo nº 2005.51.03.001299-1, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes/RJ.

burocráticos – ao passo que se assiste, por vinte anos, a postergação e o impedimento da destinação pública da maior parte das terras da Usina Cambahyba.

Miguel Baldez estabelece uma perversa relação entre a luta política pela democratização do acesso à terra e sua juridicização. Segundo o autor, a efervescência popular que impulsionou a promulgação da Carta de 1988 foi se enfraquecendo com a positivação de normas que teriam a função de garantir a efetividade de políticas públicas de Reforma Agrária (BALDEZ, 1997). Ou seja, a luta pela democratização do acesso à terra passou do campo político para o campo jurídico. E, como deixa claro o exemplo da Usina Cambahyba, inquestionavelmente apenas mais um de centenas de outros casos similares, o campo jurídico tem se mostrado incapaz de dar plena concretude às normas constitucionais da reforma agrária, às lutas e aos anseios que marcaram a promulgação da Constituição de 1988 e, acima de tudo, de transformar a concentrada e antiquada estrutura fundiária do Brasil.

A história da Usina Cambahyba se confunde com a história da reforma agrária no Brasil, permeada de vitórias, derrotas, avanços e retrocessos. Este e outros exemplos mostram como a prática judiciária não deu efetividade ao rito sumário previsto na Constituição de 1988 para a desapropriação para fins de reforma agrária. Contraditórios infindáveis, produções de prova repetidas, suspensões, hipóteses e suposições transformadas em decisões judiciais e o longo tempo do processo impedem que se dê efetividade ao comando constitucional que determina o direcionamento do imóvel rural de grandes dimensões que descumpra a função social da terra a uma finalidade pública. Pela prática judiciária, o que se constata é que o latifúndio tem vencido a política pública de reforma agrária e a ideologia de uma propriedade absoluta tem vencido o mandamento constitucional da função social. Parafraseando Darcy Ribeiro, pode-se dizer que foram muitas as derrotas da Constituição de 1988 no campo da reforma agrária. Mas eu detestaria estar no lugar daqueles que venceram.

## REFERÊNCIAS

Baldez, Miguel Lanzellotti. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. **Discursos Sediciosos:** Crime, Direito e Sociedade, Rio de Janeiro, n. 3, p. 105-113, 1997.

Canuto, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (coord.). CPT. **Conflitos no Campo – Brasil 2016**. Goiânia: CPT Nacional, 2016.

Fideles, Junior Divino. Função social da terra na Constituição de 1988: a interpretação que mata o Direito. **Reforma Agrária: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, ano 35, v. 1, n. 2, 2014.

_____. Reflexos do discurso liberal do direito de propriedade nas decisões judiciais proferidas em ações de desapropriação agrária. **Revista da AGU**, ano 13, n. 41, p. 233-256, jul./set. 2014.

GONDIM, Carlos Henrique Naegeli. A desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária pelo descumprimento da função social da propriedade nas condicionantes ambiental e trabalhista: o caso da Usina Cambahyba. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 2014. Disponível em: *http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51544*.

Grau, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: RT, 1990.

Marés, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

NETTO, Marcelo; MEDEIROS, Rogério. **Memórias de uma guerra suja**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

NORONHA, Gustavo Souto. Apontamentos sobre a questão agrária no Brasil. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 183-206, 2014.

Pinto Júnior, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

Quintans, Mariana Trotta Dallalana. **A Magistratura Fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. 215 f. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional) – Departamento de Direito, Programa de Pós-Graduação em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

# REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR

# Reforma Agrária como Estratégia para o Desenvolvimento com Soberania Alimentar

*Paulo Roberto Rosa*[1]
*Munir Jorge Felício*[2]

**Resumo:** A realização de ampla e irrestrita reforma agrária é apontada como uma das estratégias engendradas, ainda no início do processo, pelos países que alcançaram altos índices de desenvolvimento. No Brasil os debates acerca dessa temática ainda são acirrados e têm, de um lado, aqueles que defendem a permanência da questão agrária como um problema estrutural e, de outro, aqueles que compreendem ser esta uma questão conjuntural e irrelevante que, se ainda não foi superada, naturalmente o será pelos mecanismos de mercado. Este texto objetiva contribuir para as reflexões sobre a atualidade da reforma agrária e o importante papel que ela representa como estratégia para engendrar um modelo alternativo de desenvolvimento, que rompa com a lógica do modelo produtivista-consumista do capital e promova a soberania alimentar. Trata-se de um estudo teórico de caráter qualitativo, realizado mediante revisão bibliográfica e a fim de enfatizar temáticas específicas. Para efetivamente contribuir com o desenvolvimento do país, faz-se necessária uma política que reforme profundamente a estrutura fundiária brasileira – altamente concentrada – e ataque as raízes da pobreza, da fome e das desigualdades, além de promover o jeito camponês de fazer agricultura. No entanto, são inúmeros os desafios a serem superados na busca pela sua integral efetivação.

**Palavras-chave:** Concentração fundiária. Desigualdade. Violência. Questão conjuntural. Reforma agrária. Desenvolvimento. Soberania alimentar.

**Abstract:** The accomplishment of broad and unrestricted land reform is pointed out as one of the strategies developed, in the beginning of the process, by countries that reached high levels of development. In Brazil the debates on this subject are still fierce and, on the one hand, those who defend the permanence of the agrarian question as a structural problem and, on the other, those who understand that this is a conjunctural and irrelevant issue that, if not yet surpassed, will naturally be by market mechanisms. This text aims to contribute to the reflections on the current state of land reform and the important role it plays as a strategy for engendering an alternative model of development that breaks the logic of the productivist-consumerist model of capital and promotes food sovereignty. This is a theoretical study of qualitative character, conducted through literature review and aiming to emphasize specific themes. In order to effectively contribute to the country's development, a policy that deeply reshapes the highly concentrated Brazilian land structure and tackles the roots of poverty,

1. Paulo Roberto Rosa é doutorando em Geografia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Oeste Paulista (Unoeste) e professor efetivo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) – campus de Presidente Epitácio.
2. Munir Jorge Felício é doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), mestre em Educação pela Universidade do Oeste Paulista (Unoeste) e pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (Nera).

hunger and inequalities, and promotes the peasant way of doing agriculture is necessary. However, there are countless challenges to be overcome in the search for its full effectiveness.

**Keywords:** Land concentration. Inequality. Violence. Conjunctural issue. Land reform. Development. Food sovereignty.

## 1 INTRODUÇÃO

A centralidade da reforma agrária como estratégia de desenvolvimento multidimensional – econômica, social e ambiental – é patente. Sob a perspectiva econômica, uma vez realizada, ela contribui na geração de renda por meio da produção e comercialização diversificada de produtos e serviços no campo. É também uma forma de promover justiça social, democratizando e garantindo o direito constitucional de acesso à terra, e de assegurar os insumos necessários a uma alimentação saudável e equilibrada para as pessoas que vivem no campo e na cidade. Além disso, contribui para a criação de novos postos de trabalho e tem potencial para restabelecer e/ou fortalecer laços sociais e de solidariedade. No viés ambiental, se essa reforma vier acompanhada dos estímulos adequados ao jeito camponês de fazer agricultura, ela contribuirá sobremaneira na preservação dos recursos naturais e, no longo prazo, para o restabelecimento de áreas anteriormente degradadas.

Este texto objetiva contribuir para as reflexões sobre a atualidade da reforma agrária e sobre o importante papel que ela representa como estratégia para engendrar um modelo alternativo de desenvolvimento, que rompa com a lógica do modelo produtivista-consumista do capital e promova a soberania alimentar. Trata-se de um estudo teórico de caráter qualitativo, realizado mediante revisão bibliográfica e almejando enfatizar temáticas específicas.

Precedido por esta nota introdutória e sucedido por considerações finais, o texto encontra-se organizado em três partes. A primeira aborda o regime jurídico da reforma agrária. Na segunda, busca-se demonstrar que o caminho para um desenvolvimento com soberania alimentar passa pela reforma agrária. A terceira e última parte trata do embate entre modelos antagônicos de desenvolvimento da agricultura pela apropriação das políticas públicas de desenvolvimento rural.

## 2 REGIME JURÍDICO DA REFORMA AGRÁRIA

A terra constitui um dos pilares fundamentais a estruturar as classes sociais no Brasil desde o período colonial. As concessões de sesmarias organizaram um regime de terras consolidando a sociedade estamental e patrimonial (FAORO, 2005), o que impulsionou o desenvolvimento de uma agricultura por intermédio de monocultura exportadora e dependente do comércio mundial. À dependência da exportação somam-se o fator geográfico, as distâncias e as dificuldades com o transporte. A pequena produção ocupou sempre as franjas dos projetos agrários e exerceu funções acessórias para acelerar a expansão da grande produção.

Com a transmigração da corte portuguesa em 1808, as terras foram divididas pelo senhor de engenho em cinco parcelas: a) as matas; b) plantação de cana; c) pastagem; d) alimentação dos escravos; e) terras ocupadas por homens livres. O velho engenho monocultor ganhou novas dimensões, alargando, com a transformação a estrutura de classes, até que a Lei 601 – Lei de Terras – em 1850 estabeleceu o único acesso à terra: o dinheiro. A compra e venda põe termo ao regime de sesmaria e se estabelece como base fundamental da expansão econômica.

A discriminação da propriedade da terra coloca o controle e o domínio nas mãos de uma elite para regimentar todas as forças em defesa de seus interesses. A terra concentrar-se-á cada vez mais para legitimar os donos do poder e suas ações de especulação e exploração, transformando-se em mercadoria, e não em um bem natural de uso comum do povo. A gênese latifundiária do Brasil possui poderosas raízes históricas e garante a formação do patronato político brasileiro: do senhor de engenho, na era colonial, à bancada ruralista estacionada e estabelecida, desde sempre, na Esplanada dos Ministérios em Brasília.

A propriedade da terra nunca foi acessível ao povo, mas sempre foi privilégio de uma minoria que a utiliza para levantar barreiras contra a emancipação socioeconômica advinda de sua distribuição. A miséria no Brasil é ordenada a partir da terra, gerando, historicamente, os conflitos fundiários. As nações indígenas foram as primeiras a se rebelarem contra a miséria, num enfrentamento desigual para não perderem seus territórios. No encalço delas seguiu a luta dos escravos negros contra espaços e trabalhos para senhores fazendeiros capitalistas rentistas. O levante camponês persistiu com Canudos, Contestado, Trombas e Formoso, Ligas Camponesas, entre tantas outras.

No decorrer da disputa por terra emergiram, como parte do ordenamento jurídico, diplomas legais muito mais como orientação do que como transformação da estrutura fundiária excessivamente concentrada. A primeira Lei de Reforma Agrária no Brasil surgiu em 30 de novembro de 1964, Lei nº 4.504, denominada "Estatuto da Terra". Em seu art. 1º, § 1º está a definição de reforma agrária como "o conjunto de medidas que

visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade" (BRASIL, 1964).

A oportunidade de acesso à propriedade da terra é assegurada a todos os brasileiros desde que adquirida por intermédio do mercado, na transação de compra e venda. Mesmo porque toda e qualquer indenização de desapropriação por interesse social será quitado em dinheiro e à vista. Reforma agrária com pagamento prévio do latifúndio improdutivo, à vista e em dinheiro, não é reforma agrária, é negócio agrário de grande interesse apenas ao latifundiário.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de leis agrárias honestas e bem intencionadas, mas nenhuma delas capaz de transformar as estruturas profundas que dão suporte à sociedade de classe no Brasil. São esses os componentes da questão agrária que se expande pelos conflitos por terra, que das Ligas Camponesas fizeram despertar a consciência dos cristãos com a fundação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em meados da década de 1970. Desde então a CPT organiza o periódico *Conflitos no Campo*, em que registra o resultado da questão agrária: conflitos por terra, pela água e trabalhistas; violência contra a pessoa e manifestações.

O Estatuto da Terra foi recepcionado pela Constituição Federal em 1988 ao reafirmar no Capítulo III a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Assim dispõe o art. 184:

> Art. 184. Compete à união desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de prevenção do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.
>
> § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.
>
> § 2º O decreto que declarar o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. (BRASIL, 2008, p. 125)

Cabe ao art. 186 da Constituição Federal declarar os requisitos necessários para que a propriedade rural cumpra sua função social:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidas em lei, aos seguintes requisitos:
>
> I – aproveitamento racional e adequado;

> II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
>
> III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
>
> IV – exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 2008, p. 126).

O instituto da função social da terra prevê um novo modelo agrícola com alternativa viável que contemple a pequena e média propriedade, as famílias assentadas e todos os assalariados rurais. A implantação da reforma agrária visando cumprir a função social da terra objetiva garantir trabalho para todas as famílias rurais, combinando distribuição da terra com distribuição de renda e desenvolvimento cultural. Objetiva também produzir alimentação farta, barata e de qualidade a toda a população brasileira, em especial a que vive nas cidades, gerando segurança alimentar para toda a sociedade.

A reforma agrária consiste num conjunto de mudanças visando à implantação de um novo modelo agrário e agrícola que garanta desenvolvimento econômico, político e cultural para toda a população do campo e da cidade. A terra então será compreendida como sendo um bem da natureza a serviço de toda a sociedade. Um bem de todos para atender às necessidades de todos. A terra é um bem fundamental da natureza que não pode estar aprisionada pela propriedade privada absoluta, como até então ocorre no Brasil. Ela não é mercadoria, nem fruto do trabalho humano. É dom de Deus.

A sociedade brasileira jamais será democrática se persistir o latifúndio, ou seja, as enormes extensões de terras improdutivas, servindo como garantia futura pela especulação financeira. As políticas de reforma agrária devem garantir que, de fato, produza-se uma democratização do acesso à terra e da propriedade. A distribuição das terras públicas em programas de colonização não é projeto de reforma agrária. A desapropriação das terras e os programas de assentamento rural devem priorizar as regiões próximas ao mercado consumidor e de terras férteis para o desenvolvimento da agricultura.

A manutenção da intocabilidade do latifúndio impede o avanço da verdadeira reforma agrária e intensificou, na década de 1990, ainda mais, as tensões e os conflitos fundiários a ponto de chamar a atenção da sociedade nacional e internacional. Essa atenção foi despertada em 1996, quando tropas da Polícia Militar do Pará assassinaram, com requintes de crueldade, dezenove pessoas que participavam de uma enorme marcha pacífica promovida pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), expondo as vísceras da frágil situação em que vivem as populações do campo no Brasil, segundo Nepomuceno (2007).

Como episódios recentes dessas tensões e conflitos podem ser citados dois ocorridos no ano de 2017: o de Pau D'Arco (PA) – culminou na morte de 10 trabalhadores

rurais – e Colniza (MT) – vitimou fatalmente 9 camponeses. Somados, esses dois episódios vitimaram 26,8% dos 71 camponeses mortos em conflitos no campo no ano de 2017. Chama a atenção a escalada da violência no campo que se dá na segunda década do século XXI, com início em 2014 (36 mortes) e apresentando uma tendência de alta nos anos seguintes: 2015 (50 mortes), 2016 (61 mortes) e 2017 (71 mortes). Essa tendência vai ser interrompida em 2018 (28 mortes), comportamento típico de ano eleitoral. É importante ter em conta que a violência no campo em princípios do século XXI está sendo praticada principalmente contra as lideranças dos movimentos sociais camponeses (CPT, 2017; 2018).

Em 1993 foi publicada a Lei nº 8.629, denominada Lei da Reforma Agrária, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária previstos no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal. Dois anos mais tarde, o Governo Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para estabelecer políticas públicas que contribuíssem com o desenvolvimento do campesinato, como ocorreu com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). São ações públicas devido às intensas ações e manifestações dos movimentos camponeses que lutavam por terra, com a ocupação dos latifúndios, o que intensificou os conflitos por terra.

O governo brasileiro dispunha de duas estruturas paralelas e, de certa forma, contraditórias: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para cuidar dos pequenos produtores e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para cuidar do grande produtor, denominado de agronegócio. As tensões territoriais foram reconfiguradas entre as grandes empresas do agronegócio e as populações camponesas e indígenas locais em várias regiões do país, tais como índios e fazendeiros de gado em Mato Grosso do Sul e no oeste de Santa Catarina; camponeses tradicionais e sojicultores no Cerrado; trabalhadores sem-terra e fazendeiros em diversas regiões do Brasil, entre outras.

É imprescindível estruturar e organizar um Plano Nacional de Reforma Agrária que viabilize a implementação de políticas públicas definidas para sua área de atuação, como também construir alternativas de desenvolvimento para o meio rural. É urgente a defesa da realização de uma ampla reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar/camponesa, pois só elas sabem e podem garantir o direito ao trabalho para a população rural, historicamente excluída, e a produção de alimentos para o mercado interno, estruturando o caminho para a soberania alimentar.

O Plano Nacional de Reforma Agrária visa alterar radicalmente o atual modelo de desenvolvimento agropecuário, excludente, predatório e concentrador de terra e poder. Com isso, a desapropriação dos latifúndios é o caminho constitucional para garantir a função social da terra; uma legislação que limite o tamanho das propriedades rurais

por meio de emenda constitucional e o confisco integral de todas as terras onde houver trabalho escravo, exploração de trabalho infantil, cultivo de plantas psicotrópicas.

Essas medidas contribuirão para efetivar um planejamento da produção familiar que leve em consideração as diversidades regionais, sua viabilidade e sustentabilidade econômica, social e ambiental, com linhas de crédito de custeio e investimentos acessíveis, com programas de seguro agrícola e de serviços de assistência técnica pública, gratuita e de qualidade e com garantia de preços mínimos justos e de comercialização da produção do campo. Fundamental também é o desenvolvimento e a disseminação de novas técnicas agrícolas não agressivas ao meio ambiente, implantando sistemas agropecuários sustentáveis que eliminem radical e totalmente o uso de agrotóxicos.

## 3 DESENVOLVIMENTO COM SOBERANIA ALIMENTAR: O CAMINHO PASSA PELA REFORMA AGRÁRIA

A abordagem da temática reforma agrária requer igual procedimento para outra temática precedente e diretamente relacionada: a questão agrária. Vinculadas diretamente à estrutura agrária, são expressões interdependentes, mas, simultaneamente, autônomas (DELGADO, 2014). A questão agrária é complexa e conflituosa, tem sua origem nas contradições estruturais do capitalismo e caracteriza-se pela disputa entre o campesinato e o capital pelo domínio dos meios – terra, trabalho e tecnologia – e modos de produção (DELGADO, 2014; FELICIO, 2011; FERNANDES, 2008). "Por essa razão, a questão agrária gera continuamente conflitualidade, porque é movimento de destruição e recriação de relações sociais: [...] de monopólio do território camponês pelo capital" (FERNANDES, 2008, p. 177).

Como proposta política para desconcentração dessa estrutura agrária tem-se a reforma agrária, a qual, almejando transformar-se em uma política de desenvolvimento para o país, necessita avançar para além das políticas compensatórias, produtivas e assistencialistas (DELGADO, 2014; MATTEI, 2014a). Em que pese a relevância das atuais políticas de assentamento, segundo Fernandes (2010, p. 192), "no Brasil, a reforma agrária não desconcentra terra. Ela só minimiza a intensidade da sua concentração". É próprio da questão agrária reorganizar o seu conteúdo dependendo do cenário político, econômico e social.

A realização de uma reforma agrária efetiva é parte integrante do rol de estratégias engendradas pelos países que alcançaram o desenvolvimento, como compreendem Sen (2010) e Mattei (2014a). Do contrário, a sua não realização se torna um elemento que obstaculiza o desenvolvimento equilibrado e nega a soberania alimentar no Brasil. A preservação da estrutura fundiária concentrada resulta de ações políticas e econômicas nas mãos do capital, o qual utiliza o Estado e toda sua estrutura jurídica/administra-

tiva, retirando qualquer oportunidade para melhorar as condições de acesso à terra e promover uma distribuição justa de renda (CARVALHO, 2014; GOMES, GOMES JR., 2014; MATTEI, 2014a).

Em que pese a importância da desapropriação de latifúndios e realização de assentamentos, que deve levar em conta a quantidade e a qualidade da terra designada a cada produtor, a política de reforma agrária deve ser parte de um conjunto amplo de políticas. Nesse conjunto merecem destaque aquelas voltadas à pesquisa, assistência técnica e extensão rural, "[...] uma política de crédito e um fundo de apoio à reforma agrária para garantir a sustentabilidade desse processo reformador" (MATTEI, 2014a, p. 98).

A concepção dessas políticas e os recursos necessários à sua efetiva implementação são objeto do embate entre dois modelos de produção presentes no campo. De um lado o camponês, para o qual a terra é lugar de moradia, produção e reprodução familiar, possui uma lógica fundada, principalmente, no uso da mão de obra familiar, na harmonia com a natureza e na produção diversificada de alimentos saudáveis, em pequena escala, para autoconsumo e/ou fornecimento ao mercado interno. De outro lado o capitalista, em que a terra é lugar apenas de produção e tem a perspectiva de negócio, cuja lógica é voltada ao uso de mão de obra assalariada e à produção em larga escala por meio do monocultivo de *commodities* para exportação (CARVALHO, 2014; FERNANDES, 2014; ROSA, 2016).

Os processos de reestruturação produtiva e mundialização do capital representam novos desafios e obstáculos à reforma agrária no Brasil, uma vez que promovem a ampliação da concentração fundiária mediante a aquisição – direta ou indireta – de terras por empresas estrangeiras. Apesar das limitações impostas pela legislação num passado recente – cuja tendência atual aponta no sentido da minimização dessas barreiras –, a estrangeirização de terras no Brasil é um processo histórico e que coloca em risco a própria soberania nacional, requisito fundamental para alcançar a soberania alimentar e nutricional (CARVALHO, 2014; MATTEI, 2014a).

Isso implica colocar a oferta de alimentos sob o controle oligopolista de grandes conglomerados transnacionais, que passam a deter domínio – direto ou indireto – sobre toda a cadeia produtiva e de distribuição (CARVALHO, 2014). As análises de Castro (1955; 1984) já apontavam a fome como um problema social, que envolve a ausência – quantitativa ou qualitativa, total ou parcial – de alimentos, mas sobretudo a forma como se organiza e controla a produção e distribuição. Nesse sentido, para Chonchol (2005, p. 40), "[...] a fome de milhões de seres humanos não poderá ser superada enquanto se considerar que o funcionamento dos mercados e dos intercâmbios internacionais por si só pode resolver esse problema".

Os camponeses, assim como outros povos tradicionais – indígenas, ribeirinhos, quilombolas, entre outros –, por meio de seu jeito peculiar de fazer agricultura, alicerçado nos fundamentos da soberania alimentar, representam um modelo alternativo de desenvolvimento. São eles que hoje, apesar de ocuparem apenas 24% das terras agricultáveis, respondem por aproximadamente 75% das ocupações rurais e produzem mais de 70% dos alimentos consumidos na cidade e no campo. Como principais produtores de alimentos, podem contribuir sobremaneira para que o país alcance a soberania alimentar e nutricional (CARVALHO, 2014; FERNANDES, 2014; GOMES; GOMES JR., 2014; LEÓN, 2015; MATTEI, 2014a).

> Reivindicando o princípio que a alimentação é um direito humano e não mais uma mercadoria, o movimento internacional Via Campesina propõe a noção de *soberania alimentar* como alternativa político-estratégica ao agronegócio e sua matriz socialmente injusta; economicamente inviável; subordinada a grandes corporações (cujo propósito é maximizar seus lucros), insustentável ambientalmente; e cuja produção de alimentos traz graves consequências para a saúde (ALAI, 2016, p. 2, grifos do autor, tradução nossa).

No entanto, a mídia – sob o controle do capital – procura manipular a opinião pública e transferir o protagonismo na produção de alimentos para o agronegócio, apresentando essa produção como segura e sustentável. A hegemonia do agronegócio engendra mecanismos que desestimulam, dificultam e até impedem os camponeses de industrializarem sua produção, introduz as agroindústrias processadoras e conduz a uma realidade em que, segundo Fernandes (2014, p. 46), "[...] a maior parte da riqueza produzida é desviada para as corporações que industrializam e comercializam os produtos camponeses".

As soberanias nacional, alimentar e nutricional apresentam-se, dessa forma, como "[...] pontos intrínsecos à questão agrária atual, e [...] constituem fortes argumentos na defesa da necessidade e da atualidade da reforma agrária" (GOMES; GOMES, p. 124, grifos nossos) no Brasil. Guiado por uma outra racionalidade – centrada nas reais necessidades humanas e na preservação do meio ambiente e dos recursos naturais –, a produção camponesa de alimentos diversificados, saudáveis e produzidos de forma agroecológica, apresenta-se como o caminho para uma sociedade mais justa e sustentável, com soberania alimentar e nutricional.

> Especificamente, para a Via Campesina, a soberania alimentar é o direito da população de produzir e consumir comida saudável e culturalmente adequada, produzida através de métodos ecologicamente sustentáveis; o que só é possível quando se fortalece a agricultura camponesa e seus sistemas de produção. Nesse sentido, inclui e extrapola o conceito de segurança alimentar estabelecido pela

> FAO – que faz referência apenas a disponibilidade e acesso aos alimentos para combater a fome – e o direito a alimentação. Ou seja, não se trata unicamente de produzir uma quantidade de alimentos que permita alimentar o conjunto da população, tal como se define na segurança alimentar, mas contempla também a qualidade dessa produção, quer dizer, definir o que, onde, como e quanto se produz, que são as perguntas a serem respondidas através da construção da soberania alimentar. Por isso, a soberania alimentar incorpora o direito dos povos em definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população [...] (ALAI, 2016, p. 2, tradução nossa).

O fortalecimento da agricultura camponesa como requisito para se alcançar a soberania alimentar passa, segundo León (2015), pelo estabelecimento de políticas públicas visando a *uma reforma agrária popular e integral*; à formação de estoques reguladores; a uma política de preços mínimos; à assistência técnica; à concessão de créditos subsidiados para a produção de alimentos; à proteção dos direitos camponeses; a uma legislação específica para a produção, industrialização e comercialização de alimentos pelos camponeses; à educação camponesa; ao acesso dos camponeses aos mercados institucionais; ao uso de insumos naturais; à transição para a produção agroecológica, ao apoio a processos de cooperação e ao reconhecimento do modo camponês de fazer agricultura. A realização de uma reforma agrária popular e integral encabeça o rol dessas políticas públicas, e seus pilares são: democratização do acesso à terra e aos recursos naturais, organização e priorização da produção de alimentos, desenvolvimento de uma nova matriz tecnológica de produção e distribuição da riqueza na agricultura, industrialização e política agrícola, educação e luta (SANTOS, 2015).

> A Reforma Agrária Integral e Popular é uma concepção de Reforma Agrária que interessa não só aos camponeses mas também ao conjunto da classe trabalhadora, especialmente aos trabalhadores e trabalhadoras que vivem nos grandes centros urbanos [...]. Esta proposta de Reforma Agrária e Popular requer amplas medidas, que vão além da distribuição da terra e sintetizam um [...] novo modelo de agricultura, centrado nas necessidades das pessoas (SANTOS, 2015, p. 6, tradução nossa).

O duplo desafio a ser enfrentado para se alcançar a soberania alimentar no Brasil envolve a resistência e o enfrentamento da concentração fundiária e "[...] do controle oligopolista da oferta e comercialização de alimentos" (CARVALHO, 2014, p. 89). Segundo Castro (1955, p. 43), "o problema da fome mundial não é [...] um problema de limitação da produção [...]; é antes um problema de distribuição". Ao estabelecer o vínculo entre a fome, o latifúndio e a monocultura, Castro (1955; 1984) possibilita compreender que

esse problema transcende a distribuição propriamente dita dos gêneros alimentícios produzidos e envolve diretamente a distribuição da terra que possibilita a produção de alimentos, além do que e quanto de cada cultura nela se produz.

Para Gomes e Gomes Jr. (2014, p. 125), "a reforma agrária permanece, na atualidade, como peça essencial no complexo jogo da questão social e agrária do nosso país". É por essa razão que a política de reforma agrária necessita extrapolar as ações de desapropriação e assentamento – paliativas e que não desconcentram a propriedade da terra –, avançando para tornar-se uma política efetiva de desenvolvimento do país, combate à pobreza e às desigualdades, que promova a emancipação dos sujeitos sociais do campo (MATTEI, 2014a).

O fortalecimento dos mercados locais, mediante uma produção prioritariamente voltada ao atendimento das necessidades também locais e o desenvolvimento de uma mentalidade que privilegie o consumo desses gêneros em detrimento de outros produzidos externamente, é um dos caminhos no enfrentamento ao controle oligopolista dos alimentos. Além disso, o fomento e suporte a atividades de economia solidária – associações e cooperativas guiadas por uma racionalidade não capitalista – possibilitará, de forma gradativa, a ruptura desse controle. A integração entre esses mercados e a criação de redes de iniciativas solidárias, guiadas por uma mentalidade que privilegie aquisições no âmbito dessas redes, possibilitará a comercialização do excedente ou a aquisição de gêneros exóticos sob a perspectiva de uma localidade (MANCE, 1999).

## 4 O EMBATE ENTRE MODELOS ANTAGÔNICOS DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA PELA APROPRIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Segundo Rodrigues (2014, p. 152), "[...] as políticas públicas são construídas a partir de questões elaboradas e reconhecidas como públicas e a partir do confronto de interesses e de projetos divergentes, em recortes territoriais bem definidos e identificáveis". Para Grisa e Schneider (2014, p. S127), "as políticas públicas refletem [...] o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição". No entanto, tende a prevalecer e transparecer o entendimento dos grupos hegemônicos na concepção das políticas públicas.

O embate entre o capital, pela bancada ruralista e por aqueles que defendem uma política mais inclusiva, ilustra esse processo em que a construção da política pública "[...] é objeto de negociação permanente entre os protagonistas das trocas políticas, sendo suscetível de inclusões, recortes e transformações em função das relações de força e dos objetivos políticos dos diferentes atores envolvidos [...]" (GRISA; SCHINEIDER, 2014,

p. S128). Secchi (2012, p. 47, grifos do autor) estabelece a presença de dois paradigmas inerentes ao processo de pensar, conceber e instituir uma política pública: o "*modelo top-down* (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas" e o "*modelo bottom-up* (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas".

É importante ter em conta que as políticas públicas, como estabelece Rodrigues (2014, p. 155), "[...] devem estar por princípio orientadas para a garantia de acesso a bens, serviços públicos e justiça social a todos os habitantes do território, indistintamente". A necessidade de uma mudança paradigmática na perspectiva de concepção das políticas públicas de desenvolvimento é hoje praticamente um consenso. Tradicionalmente tais políticas foram concebidas sob uma perspectiva setorial, ou seja, para atender às necessidades e expectativas de um setor específico da economia. São as políticas, segundo Secchi (2012), do tipo *top-down*, ou seja, pensadas e instituídas de cima para baixo, sem levar em consideração as reais necessidades dos atores sociais e se caracterizam por serem "[...] políticas que não levam em consideração as peculiaridades regionais, e nem a participação das populações beneficiárias, justificadas pela simplificação da concepção de desenvolvimento" (OLIVEIRA, 2002, p. 8).

A nova forma de se pensar e conceber uma política pública segue uma perspectiva territorial. Segundo Favareto (2010, p. 59), "[...] a essência da ideia do desenvolvimento territorial está na articulação das forças vivas dos territórios em torno de projetos capazes de diversificar suas economias, alavancando novas vantagens comparativas, transformando-as em vantagens competitivas". As políticas concebidas sob essa perspectiva são classificadas por Secchi (2012) como *bottom-up*, ou seja, conquistadas de baixo para cima, "[...] pensadas a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional de determinado espaço" (OLIVEIRA, 2002, p. 9).

Pensar a política pública de forma territorial requer considerar as especificidades de cada território, as assimetrias entre diferentes territórios, os atores sociais presentes nesses territórios, as relações intra e interterritoriais, os fatores culturais, os recursos naturais etc. Para isso, o território deve ser considerado "[...] como uma construção social, por natureza conflituosa; uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetória histórica em aberto. O território é unidade privilegiada de reprodução social" (BRANDÃO, 2008, p. 154). Entre os elementos presentes no território, merecem atenção especial os atores sociais e seus relacionamentos, tanto entre si quanto influenciando e articulando os demais elementos.

A abordagem territorial do desenvolvimento deve promover o diálogo entre os atores sociais, induzindo-os a participar do processo e a assumir compromissos na implantação e gestão da política pública. Não é algo construído individualmente, mas

fruto de uma ação coletiva. Faz-se necessária, para isso, a criação de instituições que fomentem e garantam a participação de todas as partes interessadas. Segundo Brandão (2008, p. 146) as

> [...] ações coletivas pelo desenvolvimento, ao assumirem integralmente a natureza e a dinâmica do processo de transformações multidimensionais, devem ser promovidas, simultaneamente, em variados contextos (tecnológico, produtivo, social etc), coordenando diferentes níveis de governo (local, micro e meso regional, nacional etc), e tendo por base múltiplas institucionalidades (BRANDÃO, 2008, p. 146).

As transformações estruturais necessárias para levar a cabo um projeto de desenvolvimento somente serão alcançadas com o efetivo envolvimento das forças sociais responsáveis por mobilizar os recursos, materiais e imateriais, de forma conjunta e articulada, buscando maximizar as potencialidades de obter ganhos para todos. Para pensar o desenvolvimento rural sob a perspectiva territorial é necessário romper com a ideia de que ele estaria necessariamente atrelado a um setor específico, no caso a agricultura, bem como a dissociação entre rural e urbano. Para Favareto (2010),

> A nova visão do desenvolvimento rural [...] toma estes espaços em suas múltiplas dimensões: como espaço de produção, de vida, de moradia; e enquanto tal, como resultado de processos sociais e econômicos que não se restringem a um único setor econômico [...] (FAVARETO, 2010, p. 58).

Cada vez mais a agricultura vem perdendo sua hegemonia no campo, não que ela vá desaparecer ou tornar-se irrelevante. Nesse sentido, Oliveira (2002, p. 7) afirma que "[...] apenas com o desenvolvimento agrícola não se atinge o desenvolvimento rural. O rural é mais que o agrícola, e as políticas aplicadas ao seu desenvolvimento devem considerar outros elementos, atores e atividades [...]". Ainda segundo o autor,

> [...] mais que as mudanças que vem ocorrendo no meio rural, as mudanças na forma de entender e enquadrar o desenvolvimento e os espaços rurais têm efeitos importantes na elaboração de políticas públicas, voltadas ao seu desenvolvimento. As mudanças nas políticas aplicadas ao desenvolvimento rural acompanham as mudanças na forma de entender o próprio desenvolvimento daqueles espaços. Assim, a elaboração e a implementação das políticas dependem fortemente da forma como os espaços rurais são entendidos e enquadrados. No Brasil, onde as políticas voltadas ao desenvolvimento do meio rural têm um viés fortemente setorial-agrícola, os espaços rurais também vêm sofrendo transformações e acarretando mudanças, tanto na forma de analisá-las quanto nas políticas voltadas a eles (OLIVEIRA, 2002, p. 7-8).

A agricultura contemporânea é caracterizada pela presença e polarização de dois modelos de desenvolvimento: o agronegócio e o camponês. Segundo Fernandes (2017, p. 1), "o agronegócio é o modelo de desenvolvimento da agricultura capitalista". "O agronegócio (*agribusiness*) é uma expressão das mudanças estruturais na produção agrícola da nova fase do capitalismo hegemonizado pelo capital financeiro e corporações transnacionais que irrompe na década de 1980" (LEON, 2015, p. 1, tradução nossa). No entanto, assim como sinalizou Hirsch (1979) no que se refere ao capitalismo, apesar da sua hegemonia, o agronegócio

> [...] não é o único modelo do mundo. A agricultura familiar ou camponesa é um modelo de desenvolvimento da agricultura que existe desde antes da criação do agronegócio. A diferença estrutural desses modelos são as classes sociais que produzem diferentes relações e territórios (FERNANDES, 2017, p. 1).

Apesar de haver certa tentativa em difundir o agronegócio como hegemônico e demonstrar que a agricultura é uma só, que tudo é agronegócio, é importante frisar que, segundo Fernandes (2017, p. 1), "[...] agricultura familiar e agronegócio são modelos distintos de desenvolvimento". Para explicitar características a diferenciar tais modelos de desenvolvimento, Fernandes (2014, p. 48) ressalta que, para o camponês, "[...] a terra é lugar de produção e moradia, para o agronegócio, a terra é somente lugar de produção". Em outras palavras, "[...] a maior parte das pessoas que trabalham na agricultura camponesa vive no campo e [...] a maior parte das pessoas que trabalham no agronegócio vive na cidade" (FERNANDES, 2014, p. 48).

Enquanto a agricultura camponesa é voltada prioritariamente à subsistência, produzindo de forma diversificada os alimentos consumidos tanto no campo quanto na cidade, o agronegócio é voltado para a produção de commodities destinadas ao mercado externo, por meio de monoculturas em larga escala. No Brasil, a agricultura camponesa, apesar de ocupar apenas 24% das terras agricultáveis, responde por aproximadamente 75% das ocupações rurais e produz mais de 70% dos alimentos consumidos na cidade e no campo (FERNANDES, 2014; GOMES; GOMES JR., 2014; LEÓN, 2015; MATTEI, 2014b).

> Apesar de sofrer perdas de renda e ter dificuldades de acesso aos benefícios das políticas públicas, esta é uma forma de produção que procura estabelecer sistemas produtivos focados na biodiversidade, na valorização do trabalho familiar, na inclusão de jovens e de mulheres, na produção de alimentos destinados à segurança alimentar e nutricional da população brasileira e na promoção da democratização do acesso à terra e aos demais meios de produção, como estratégia de construção do desenvolvimento rural sustentável (MATTEI, 2014b, p. 73).

Já o agronegócio se trata de um projeto hegemônico que,

> [...] articulado externamente pela "reprimarização" do comércio exterior brasileiro, organiza-se internamente como pacto de poder entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, sob a forma de uma hegemonia política, contando com forte aparato ideológico (mídias, academia, burocracia) [...]. Conta também com uma sólida bancada ruralista [...] (DELGADO, 2014, p. 33-34).

A hegemonia do agronegócio no desenvolvimento da agricultura no Brasil é apontada por Fernandes (2014) como responsável por engendrar as profundas desigualdades que caracterizam este país de dimensões continentais. A aliança de poder entre capital, latifundiários e Estado conduziu à cooptação deste e possibilitou que as agroindústrias controlassem

> [...] as políticas de desenvolvimento da agricultura, ficando com a maior parte dos recursos do crédito agrícola, monopolizando os mercados em todas as escalas e dirigindo a produção de tecnologias destinadas à qualificação da produção agropecuária. Produzindo predominantemente commodities, o agronegócio no Brasil também se constitui em um poder hegemônico que determina o planejamento da agricultura e subalterniza os camponeses responsáveis pela maior parte [da] produção dos alimentos destinados à economia doméstica (FERNANDES, 2014, p. 47).

Apesar do protagonismo histórico de resistência e luta das organizações camponesas contra o capital, pela manutenção da autonomia nos meios e modos de produção, atualmente estas se veem forçadas a se submeterem aos projetos e políticas pensados e impostos por um Estado a serviço do capital (FERNANDES, 2014). Apesar de ter experimentado, num passado recente, um período com governos relativamente progressistas, a hegemonia do agronegócio na agricultura prevaleceu.

É na perspectiva da promoção da autonomia e emancipação do campesinato – entendido aqui como aqueles que praticam a agricultura camponesa ou familiar e sendo o grupo composto por pequenos produtores rurais, assentados, trabalhadores rurais assalariados e aqueles que lutam por terra –, da potencial capacidade para restaurar os vínculos sociais, contribuir na preservação dos recursos naturais e na construção de um futuro com soberania alimentar que se apresenta a reforma agrária. Para Sen (2010), historicamente, a realização de reformas agrárias eficazes apresenta-se como uma das estratégias que alavancaram o desenvolvimento dos atuais países ricos, êxito este alcançado num passado recente por alguns países localizados no leste e sudeste asiático.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apontam as análises de Castro (1955, 1984), fome é, antes de tudo, um problema engendrado pelo homem, não tendo qualquer origem em forças naturais, mas sim na forma como se organiza e distribui tanto a propriedade da terra quanto a produção de alimentos. Não tivessem os gêneros alimentícios, pela racionalidade que move o modo de produção capitalista, tornado-se uma mercadoria – assim como a terra –, e que, portanto, devem produzir lucro, quando uma catástrofe natural atingisse determinada localidade bastaria a realocação temporária dos estoques de alimentos para contornar o problema da fome.

No entanto, como sistema polarizante, excludente e (re)produtor de desigualdades, assim como a renda, a terra e os alimentos tendem a ser apropriados e concentrados nas mãos de um reduzido número de pessoas ou empresas. As análises de Sen (2010) e Mattei (2014a) indicam que no rol de estratégias adotadas pelos países que alcançaram um alto grau de desenvolvimento está a implementação, ainda no início, de uma efetiva política de reforma agrária visando promover a desconcentração da propriedade e consequente democratização do acesso à terra e aos recursos naturais.

Em que pese o papel desempenhado pelas políticas de reforma agrária já realizadas no Brasil, que não desconcentraram a propriedade fundiária e serviram apenas como paliativo para reduzir temporariamente a tensão e o conflito no campo, o país carece de uma política que transcenda as ações de desapropriação de terras e criação de assentamentos rurais. Para efetivamente contribuir com o desenvolvimento do país, faz-se necessária uma política que reforme profundamente a estrutura fundiária e ataque as raízes da pobreza, da fome e das desigualdades. Além disso, deve ser dotada de uma estrutura legal e institucional que possibilite às decisões sobre a produção – o que, onde, como e quanto produzir – e distribuição serem voltadas prioritariamente ao atendimento das necessidades e especificidades locais.

É nesse sentido que se entende ser a reforma agrária uma estratégia que possibilitará ao Brasil trilhar os caminhos de um desenvolvimento multidimensional, extrapolando a dimensão econômica e ancorado também numa maior justiça social e na sustentabilidade ambiental. No entanto, é importante ressaltar, mais uma vez, que a reforma agrária é algo ainda por ser feito no Brasil, ou seja, o que se realizou até agora foi uma política de distribuição de terras por meio de desapropriações e da criação de assentamentos rurais, apenas um paliativo que não atacou as raízes estruturais do problema.

Apesar dos imensos desafios que se apresentam e se renovam cotidianamente, o sistema de justiça brasileiro tem papel fundamental a desempenhar no processo de consolidação da reforma agrária. Ele necessita zelar pela manutenção e integridade de um aparato jurídico-institucional que garanta a efetivação dos direitos constitucionais

estabelecidos e o cumprimento da função social da terra, bem como se transformar em mecanismo que fomente e possibilite a efetiva participação popular, em especial garantindo a liberdade para tal, algo tão necessário para consolidação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. É necessário um sistema de justiça forte, bem estruturado e atuante para que os diplomas legais se efetivem no mundo real.

## REFERÊNCIAS

AMERICA LATINA EN MOVIMIENTO – ALAI. Los alimentos no son mercancía. **Revista America Latina en Movimiento**, año 40, n. 512, p. 1-3, abr. 2016.

BRANDÃO, Carlos. Pactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 145-157, abr./jun. 2008.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1964. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm*. Acesso em: 9 jul. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

CARVALHO, Horácio M. de. A contra reforma agrária e o aumento das desigualdades sociais no campo. **Reforma Agrária**, ano 35, v. 01, n. 02, p. 79-92, out. 2014.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome**: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo. 3. ed. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1955.

_____. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro – pão ou aço. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, 2005.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo – Brasil 2017**. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2017.

_____. **Conflitos no campo – Brasil 2018**. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2018.

DELGADO, Guilherme. Questão agrária hoje. **Reforma Agrária**, ano 35, v. 01, n. 02, p. 27-40, out. 2014.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. reimp. São Paulo: Globo, 2005.

FAVARETO, Arilson. As tentativas de adoção da abordagem territorial no desenvolvimento rural: lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes**, Campina Grande, v. 29, n. 1, p. 52-62, jun. 2010.

FERNANDES, Bernardo M. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. *In*: BUAINAIN, Antonio M. (org.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2008.

_____. Formação e territorialização do MST no Brasil. In: CARTER, Miguel (org.) **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Unesp, 2010.

_____. Questão agrária e capitalismo agrário: o debate paradigmático de modelos de desenvolvimento para o campo. **Reforma Agrária**, ano 35, v. 01, n. 02, p. 41-53, out. 2014.

_____. **O agronegócio não é o centro do universo.** Rede Sans, 9 fev. 2017. Disponível em: *http://redessan-unasul.com.br/opiniao/o-agronegocio-nao-e-o-centro-do-universo/*. Acesso em: 10 mar. 2017.

GOMES, Renata M.; GOMES JR., Newton. Questão agrária atual: o agronegócio e o ataque à soberania e à segurança alimentar. **Reforma Agrária**, ano 35, v. 01, n. 02, p. 113-127, out. 2014.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 52, s. 1, p. S125-S146, 2014.

HIRSCH, Fred. **Limites sociais do crescimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

LEÓN, Osvaldo. VI Congreso CLOC-VC: Para garantizar el derecho a la alimentación. **América Latina en Movimiento**, ano 39, n. 502, p. 1-4, mar. 2015.

MANCE, Euclides A. **A revolução das redes**: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual. Petrópolis: Vozes, 1999.

MATTEI, Lauro. Teses favoráveis e contrárias à reforma agrária brasileira no limiar do século XXI. **Reforma Agrária**, ano 35, v. 01, n. 02, p. 93-112, out. 2014a.

_____. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 71-79, 2014b.

NEPOMUCENO, Eric. **O massacre**: Eldorado dos Carajás: uma história de impunidade. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

OLIVEIRA, Rodolfo O. de. Desenvolvimento, política agrícola e política rural: do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, n. 12, p. 7-16, dez. 2002.

RODRIGUES, Juliana N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.

ROSA, Paulo R. **Desenvolvimento, questão agrária e exclusão digital do campesinato**: um estudo na Região do Pontal do Paranapanema/SP. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2016.

SANTOS, Marina dos. Los desafíos de la reforma agraria integral y popular. **América Latina en Movimiento**, ano 39, n. 502, p. 5-8, mar. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

# Assentamentos Rurais: Qual a Melhor Opção para a Agricultura Familiar? A Expedição de Concessão de Direito Real de Uso ou do Título de Domínio?

*Sabrina Durigon Marques*[1]
*Luiz Antonio de Paula Marques*[2]

**Resumo:** As recentes alterações na legislação agrária, promovidas pela Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que se converteu na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, consideraram consolidados os projetos de assentamentos que atingiram o prazo de quinze anos de sua implantação, e os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contaram com quinze anos ou mais de criação. Esses assentamentos deverão ser regularizados em até três anos. A questão que este artigo se propõe a debater é sobre qual seria o documento a ser escolhido pelos assentados nessa regularização: a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou o Título de Domínio (TD)?

**Palavras-chaves:** Assentamento rural. Regularização fundiária. Concessão de direito real de uso. Título de domínio.

**Abstract:** Recent changes in land legislation promoted by Temporarial Measure 759-2016, which become bill nº 13,465 of November 2017, considered consolidated the settlement projects that reached the deadline of fifteen years of their implementation, and the settlements above fifteen years or more of creation on June 1, 2017. These settlements must be regularized within three years. This article proposes to debate what would be better urban instrument to be used for regularization of the settlements: the Grant of Real Right of Use (CDRU) or the Title Deed (TD)?

**Keywords:** Rural settlement. Land regularization. Grant of real right of use. Title deed.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelecia que a regularização de imóveis rurais ou a reforma agrária poderia ocorrer por meio de títulos de domínio ou por meio da concessão de direito real de uso.

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é uma modalidade de documento de uso, sob a forma de contrato, que confere direitos reais ao concessionário-produtor

1. Sabrina Durigon Marques é mestra em Direito Urbanístico pela PUC/SP. Autora do livro Direito à Moradia, da coleção *Para entender Direito*, e professora universitária.
2. Luiz Antonio de Paula Marques é engenheiro agrônomo, bacharel em Direito e mestre em Ciência Ambiental.

assentado como a transferência do lote por *ato intervivos*, ou por sucessão legítima ou testamentária. Após o cumprimento das cláusulas resolutivas, o produtor precisa de uma anuência do Incra para negociar a terra e suas benfeitorias. Ou seja, a CDRU permite a transferência condicionada do lote. Garante, ainda, que o produtor pode transferir a sua terra para os seus herdeiros.

O Título de Domínio (TD) é o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo. Cumpridas as cláusulas resolutivas, o TD permite a venda incondicional da terra e benfeitorias para qualquer interessado sem a anuência do Incra.

No entanto, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, alterou tais disposições, transformando o que antes era faculdade de escolha do assentado, e lhe garantia autonomia, em exclusividade de escolha do Estado, o que acarretará em maior concentração de terra e ampliação do problema agrário no Brasil.

A análise feita a partir de um breve histórico da territorialização do país, de seu descobrimento aos dias de hoje, permite algumas interpretações. A escolha feita aqui foi a que defende a manutenção e ampliação da agricultura familiar no modelo de desenvolvimento da agricultura brasileira.

> [...] Madre de tetas grossas, para grandes e ávidas bocas, matriz, terra dividida do maior para o grande, ou mais de gosto ajuntada do grande para o maior, por compra dizemos ou aliança, ou de roubo esperto, ou crime estreme, herança dos avós e meu bom pai, em glória estejam. Levou séculos para chegar a isto, quem duvidará de que assim vai ficar à consumação dos séculos?
>
> E esta outra gente quem é, solta e miúda, que veio com a terra, embora não registrada na escritura, almas mortas, ou ainda vivas? A sabedoria de Deus, amados filhos, é infinita: aí está a terra e quem a há de trabalhar, crescei e multiplicai-vos. Crescei e multiplicai-me, diz o latifúndio. Mas tudo isto pode ser contado doutra maneira. (SARAMAGO, 2013, p. 12)

## 2 DA COLÔNIA À DITADURA

A ocupação territorial do Brasil, no período do seu descobrimento e de sua colonização, foi estruturada com o espírito do direito agrário português de Capitanias Hereditárias e Regime de Sesmarias com o objetivo fundado na colônia de exploração.

No Código Filipino, a preservação do direito de propriedade era condicionada ao uso da terra pelos sesmeiros.

Um primeiro setor, de exploração agrícola exportadora, no modo patronal, com mão de obra indígena e escrava voltada para a monocultura, foi o principal objetivo da Coroa Portuguesa.

Um segundo setor, com base na agricultura familiar, constituiu-se e manteve-se em função do primeiro na produção de alimentos para subsistência.

Esse setor secundário se apresentou como forma de viabilizar a reprodução da força de trabalho inserida nos grandes domínios, como atividade marginal de trabalhadores empregados na grande exploração, ou na atividade autônoma de agricultores familiares que trabalhavam por conta própria em terras marginais ou arrendadas. O caráter bimodal, original, de nossa agricultura, diferente do ocorrido nos países desenvolvidos, que priorizaram a base de seu desenvolvimento social e econômico na agricultura familiar, traduz-se em nossos conflitos agrários contemporâneos.

Após a Independência do Brasil em 1822 e a iminente abolição da escravatura no último quartel do século XIX, o Império foi pressionado a promulgar a Lei de Terras nº 601, de 18 de setembro de 1850, a primeira iniciativa de governo no sentido de organizar a propriedade privada no país.

Se antes a terra era livre e os trabalhadores escravos cativos, a partir de sua edição a terra passou a ser cativa e os trabalhadores rurais, indígenas e escravos, livres (MARTINS, 1990, p. 55). Porém, o acesso à terra só seria possível pelo instituto da compra, condição jurídica e econômica que os escravos e os pobres do campo não possuíam. Restou a esses trabalhadores o assalariamento ou condição de colono no trabalho agregado nas grandes propriedades. Vale destacar, entretanto, que o direito à propriedade deixou de ser condicionado à sua exploração.

## 3 REFORMA AGRÁRIA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O processo de ocupação territorial do país é caracterizado pelo conflito fundiário entre o posseiro, o latifundiário e/ou o grileiro[3] (OLIVEIRA, 2013, p. 364). Nos anos 1960, a reforma agrária surge no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) com o objetivo de estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio com a disseminação da agricultura familiar.

Para tanto, o acesso à propriedade rural seria promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de várias medidas, entre elas a desapropriação por interesse social.

3. Utiliza-se o termo "grileiro" para pessoa que atue na falsificação de documentos para posterior venda de terras que não lhes pertença.

Basicamente, a desapropriação por interesse social é a medida que tem por fim condicionar o uso da terra à sua função social. A função social da terra, por sua vez, é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, aos requisitos de aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

De acordo com o art. 9º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a propriedade rural cumpre sua função social quando atende ao binômio "produtividade-justiça social". Para que ele seja considerado produtivo, dois fatores devem ser considerados – o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na sua Exploração (GEE) (ALVARENGA, 1997).

Contudo, tal conceito não pode ficar adstrito à questão econômica. A produtividade é elemento embutido na função social, além da função ambiental, trabalhista e de bem-estar (PINTO JÚNIOR, 2005, p. 18).

Como sabemos, o projeto de reforma agrária não teve sucesso no Brasil.

Nenhum governo ou movimento conseguiu implementá-lo pois, para tanto, era necessário derrotar os grandes proprietários rurais, donos do latifúndio, herdeiros das sesmarias, detentores do poder político nacional.

## 4 MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA DO CAMPO BRASILEIRO

Nos anos 1970, a modernização conservadora do campo brasileiro, com a adoção do pacote tecnológico da Revolução Verde, a ampliação do crédito rural subsidiado e outros incentivos à produção agrícola, garantiu a segurança alimentar aos trabalhadores urbanos na consolidação do parque industrial brasileiro (MARTINE, 1991, p. 2).

O processo de industrialização prescindiu da reforma agrária, provocando o êxodo de milhares agricultores familiares do campo brasileiro. As grandes e médias propriedades, localizadas em terras mais férteis, tiveram acesso a crédito, subsídios, pesquisa, tecnologia e prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), a fim de produzir para o mercado externo ou para a agroindústria.

Paralelamente, no mesmo período, a subordinação da produção agropecuária ao agronegócio, entendido como o conjunto de indústrias de adubos, fertilizantes, máquinas agrícolas e o processamento e industrialização de produtos do campo (como açúcar e álcool, suco de laranja, carnes bovina e de frango, pasta de celulose, óleos, entre outros) não permitiu a fundação de um setor agrícola independente e fortalecido com um arcabouço normativo e protegido legalmente com autonomia na formação dos preços agrícolas.

**Resultado:** a formação dos preços agrícolas passou a ser determinada pelo agronegócio.

Aos agricultores familiares localizados em terras marginais, com o uso de práticas tradicionais e exploração com a mão de obra familiar, destinou-se a produção para a subsistência e pequeno excedente comercializado nos mercados urbanos.

## 5 O MOVIMENTO NACIONAL DOS TRABALHADORES SEM TERRA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em 1984, os trabalhadores rurais que defendem a democratização da terra e da sociedade se convergem e decidem fundar um Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST, com os objetivos de lutar pela terra, pela reforma agrária e por mudanças sociais no país. A função social da propriedade voltou a ser reforçada no direito constitucional brasileiro com a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu entre os direitos e garantias fundamentais, como condicionante ao direito de propriedade privada, o cumprimento de sua função social.

Todavia a carta constitucional instituiu o conceito de propriedade produtiva e a tornou insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. O critério baseado em índices de produtividade determinados com base no Censo Agropecuário de 1975 transformou as propriedades improdutivas em propriedades produtivas, pois não considerou, nas análises, a evolução tecnológica ocorrida na agricultura brasileira nas últimas décadas. Também a lei maior não recepcionou o dispositivo do Estatuto da Terra que previa a desapropriação de latifúndios por extensão.

Nesses dois últimos aspectos, a Constituição Federal de 1988 foi um retrocesso em relação ao Estatuto da Terra de 1964.

Os movimentos sociais de luta pela terra, liderados pelo MST, defendem que o recurso natural *terra* seja considerado um bem público e não seja transacionado no mercado como uma mercadoria. Ao comparar a CDRU com o TD, SILVA (2010, p. 10) afirma:

> Este programa traz em seu bojo consequências desastrosas para a Reforma Agrária, pois muitas vezes o assentado não tem condições de pagar a terra e, além disso, ele fica sem acesso aos subsídios advindos da política de Reforma Agrária. Dessa forma, a terra conquistada pelos camponeses novamente se torna mercadoria a ser comercializada conforme ditames mercadológicos, e, consequentemente, volta a se concentrar.
>
> Frente à realidade agrária do Brasil, o correto seria que os assentados permanecessem com o contrato de assentamento, por meio do título de concessão de uso, e não fossem atingidos pelo programa de "titulação dos assentamentos".

> Assim, a terra não seria propriedade, que significa mera mercadoria, mas sim objeto para uso.

Nesse sentido, complementa Carlos Frederico Mares (2003, p. 15), "a cultura que confunde a terra e sua função humana, social, com o direito abstrato de propriedade, exclusivo e excludente, faz uma opção contra a vida".[4]

Como exposto, é preciso a conjugação de vários elementos para que os beneficiários do programa, ou assentados, possam de fato ter autonomia para a regularização via TD, o que não vem ocorrendo. Assim, certamente a priorização da regularização fundiária por Título de Domínio aumentará a concentração de terras nas mãos dos grandes latifundiários, acarretando, consequentemente, a desterritorialização de muitas famílias (SANTOS, 2014, p. 178).

Nesse processo de lutas, 1,34 milhão de famílias foram assentadas no Brasil pelos I e II Planos Nacional de Reforma Agrária, de 1985 a 2018. No mesmo período, foram criados 9.437 assentamentos reconhecidos em 87.953.588,00 hectares de área reformada. Hoje, aproximadamente 973 mil famílias vivem em assentamentos de áreas reformadas[5].

## 6 MUDANÇAS TRAZIDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2019, CONVERTIDA NA LEI Nº 13.465, DE 2017

A nova legislação, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, na contramão dos pleitos populares, alterou o § 4º do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, e estabeleceu como instrumento prioritário o título de domínio. Antes de tal alteração, era "facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU". A nova redação suprimiu tal faculdade, ao dizer que "Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária".

Claramente, a possibilidade de escolha, antes atribuída ao beneficiário, que detinha tal autonomia, agora será feita apenas pelo Estado. E, ao que tudo indica, sua prioridade será a distribuição de titulação, e não a concessão de uso, o que será um problema se não for feita em conjunto com a política agrária respectiva.

O título de domínio passará a ser a regra, portanto. (BRASIL, 2018, p. 206).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais criticou bastante tal alteração, tendo em vista a supressão da possibilidade de escolha ou a falta de consulta às famílias que serão regularizadas (SAUER, 2016).

4. Disponível em: http://www.mst.org.br. Acesso em: 3 ago. 2019.
5. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em: 3ago. 2019.

Por todo o exposto, resta claro que a priorização da titulação em detrimento da concessão de uso acarretará maior concentração de terras, em descumprimento aos dispositivos que estabelecem a necessidade de cumprimento da função social da propriedade. Em razão disso, além da ação direta de inconstitucionalidade movida pela Procuradoria-Geral da República, ADI nº 5771, há a ADI nº 5787 e a ADI nº 5883, que elencaram este como um dos tópicos cuja constitucionalidade merece ser atacada perante o Supremo Tribunal Federal.

## 7 QUAL É O MAIS ADEQUADO PARA AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS: A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO OU O TÍTULO DE DOMÍNIO?

O engendramento histórico da agricultura brasileira, forjada no seu caráter de política agrária bimodal e na política agrícola fortalecida pelos processos da modernização conservadora, proporcionou uma assimetria entre as forças políticas que atuam na construção de políticas públicas que defendem o agronegócio e a agricultura familiar.

Na atual conjuntura política de um Estado capitalista neoliberal, o interesse do atual governo na expedição dos títulos de domínio (TD) para os agricultores familiares provenientes das áreas reformadas apresenta-se como uma nova frente de expansão do agronegócio brasileiro.

Isso porque os assentamentos regularizados por um TD podem ser comprados novamente pelos grandes proprietários de terras nacionais, e geralmente a preços irrisórios, dado que a parte vendedora não possui condições materiais para livre negociação do preço da terra.

Essa possível territorialização do agronegócio, agora não em novas fronteiras agrícolas, mas sim em um território reformado, com toda a infraestrutura produtiva e social implantada, garantirá mais um ciclo hegemônico do agronegócio na busca do recurso natural fundiário social, produtivo e finito.

Áreas de assentamentos localizadas em regiões dotadas de infraestrutura com alto valor de mercado certamente serão pressionadas para que realizem a venda de seus imóveis.

Por esses motivos, a CDRU se revela a mais adequada para a mudança estrutural das condições de domínio da terra em nosso país.

Afinal, a opção dos assentados pela CDRU possibilita a manutenção da malha fundiária reformada implantada com toda a sua infraestrutura e se apresenta como uma resistência e uma garantia contra a desterritorialização desses agricultores familiares das áreas conquistadas pelos movimentos sociais nos últimos vinte e sete anos (1989/2016) de governos democráticos.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Octávio Mello. **Política e Direitos Agroambientais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm*. Acesso em: jun. 2019.

_____. Lei nº 8629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos a reforma agrária previstos no Capítulo III, Título, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm*. Acesso em: jun. 2019.

_____. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jun. 2014. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm*. Acesso em: jun. 2019.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm*. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra. **Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais**. 2. ed. revisada e atualizada. Brasília: Incra, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5771**. Lei 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016. "Regularização fundiária" rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos a assentados da reforma agrária, alienação de imóveis da União. Relator: Min. Luiz Fux, 30 de agosto de 2017. Disponível em: *http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=13526105&tipo=TP&descricao=ADI%2F5771*. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 5787**. Lei 13.465/2017. Regularização fundiária rural e urbana. Inconstitucionalidades formais. Lei resultante da conversão de medida provisória. Não observância do requisito de urgência.

Privatização de terras públicas sem estudo de impacto orçamentário e financeiro. Afronta à autonomia municipal por normas sobre ordenamento territorial urbano. Inconstitucionalidades materiais. Priorização da titulação em detrimento de medidas efetivas quanto ao direito à moradia. Ofensa ao direito à moradia, às funções sociais da cidade, à função social da propriedade, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de setembro de 2019 . Disponível em: *http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531*.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em: 3 ago. 2019.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 23, mar. 1991. Disponível em: *http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000100003&lng=pt&tlng=pt*. Acesso em: jun. 2019.

MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. Disponível em: *www.mst.org.br*. Acesso em: 3 ago. 2019.

OLIVEIRA, Francisco Cardozo; TONIETTO, Mariléia. Limitações Jurídicas e Socioeconômicas à Consolidação da Agricultura Familiar. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 3, n. 32, p. 361-382, 2013. Disponível em: *http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/692*. Acesso em: jun. 2019.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade:** dimensões ambiental e trabalhista. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

SANTOS, Rafael de Oliveira Coelho dos. **Reforma Agrária em questão:** a propriedade privada como fator de desterritorialização camponesa no Assentamento Fazenda Primavera (Andradina-SP). 2014. 223 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2014.

SARAMAGO, José. **Levantado do Chão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

SAUER, Sérgio. **Análise do texto da 'MP da Reforma Agrária'**. Disponível em: *mst.org.br/2016/11/10/artigo-analise-do-texto-da-mp-da-reformaagraria.html*. Acesso em: 9 ago. 2019.

SILVA, Camilo. **Jornal dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Realidade Brasileira**, ano: XVIII, n. 302, p. 10, abril de 2010. Disponível em: *http://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=HEMEROLT&PagFis=2985*. Acesso em: 3 ago. 2019.

# ATUAÇÃO DA PFDC E DO GT REFORMA AGRÁRIA

# ATUAÇÃO DA PFDC E DO GT REFORMA AGRÁRIA

A atuação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) no período 2016-2019 foi marcada pela contestação ao esvaziamento das políticas de reforma agrária pelos órgãos do Estado brasileiro no período. A principal diretriz de atuação foi a defesa da Constituição de 1988 e do direito fundamental à reforma agrária, com ênfase na função social da propriedade e no combate à violência no campo. Nessa tarefa, a participação dos procuradores membros do Grupo de Trabalho Reforma Agrária e a permanente interlocução com o Fórum por Direitos e Combate à Violência no Campo foram fundamentais.

O Grupo de Trabalho Reforma Agrária foi instituído pela PFDC em 2008, em decorrência da diminuição no volume de assentamentos e do acirramento dos conflitos no campo. No período 2016-2019, o grupo procurou não apenas oferecer subsídios à atuação do MPF em todo o Brasil, mas também promover articulações e trocas de experiências em favor de uma efetiva participação dos atores sociais no sistema de justiça e da sensibilização dos órgãos para a necessidade de combate à violência no campo.

Já o Fórum por Direitos e Combate à Violência no Campo é uma articulação que conta com mais de 50 representantes de organizações do Poder Público e de movimentos de indígenas, camponeses, pescadores, quilombolas e outras comunidades tradicionais. A PFDC é uma das instituições participantes, tendo se reunido periodicamente para construir soluções e encaminhamentos de atuação.

A apresentação em coletânea dos principais documentos produzidos pela PFDC no período 2016-2019 é uma forma de complementar as análises contidas nos artigos e contribuir para uma compreensão da história recente do país e dos diversos interesses envolvidos. Além disso, os documentos compilam os contrapontos jurídicos que vêm sendo produzidos em defesa da efetividade do projeto constitucional sobre a reforma agrária.

Os documentos possuem nomenclaturas e finalidades diversas: notas técnicas, representações, recomendações e roteiros de atuação. As notas técnicas trataram de temas candentes no debate legislativo, como a Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 11.465/2017, que dispôs sobre a regularização fundiária e urbana; o Projeto de Lei Estadual nº 129/2019, do Pará, sobre regularização fundiária naquele Estado; e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80/2019, que prevê a mudança do conteúdo da função social da propriedade prevista nos artigos 182 e 186 do texto constitucional.

As representações são manifestações da PFDC direcionadas à Procuradoria-Geral da República, com análise da constitucionalidade de leis ou outros atos normativos. No período, foram analisados o Acórdão TCU TC 000.517/2016-0 e a Lei nº 11.465/2017. As recomendações consistem em documentos expedidos ao Incra para tratar de temas específicos no curso de apurações, os quais foram: I) interlocução com movimentos sociais; II) impossibilidade de desistência de desapropriações; III) regularização do funcionamento do Programa Pronera. Aproveitou-se, neste tópico, para incluir a Resolução nº 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que dispõe acerca de soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. A PFDC possui assento no CNDH e defende a aplicação da resolução.

Por fim, são trazidos a esta publicação os dois roteiros de atuação produzidos no ano de 2019. Trata-se de materiais destinados a indicar caminhos de atuação para procuradoras e procuradores da República visando prevenir conflitos no campo por meio da proteção de defensores de direitos humanos, tanto em caso de violências consumadas (v. 1) quanto nas situações de ameaça (v. 2).

# NOTAS TÉCNICAS

## Nota Técnica nº 04/2017 – Regularização fundiária rural e urbana. Inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 759/2016

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

**Nota Técnica nº 04/2017/PFDC**

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

GT – Reforma Agrária

**Tema:** Regularização fundiária rural e urbana. Inconstitucionalidade da Medida Provisória n° 759/2016. Ausência do requisito de urgência previsto no art. 62 da Constituição da República. Inobservância dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3° da Constituição). Subversão da necessária compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188 da Constituição). Proposta de regularização fundiária urbana desconectada de plano diretor e de licenciamento ambiental e urbanístico. Graves repercussões ambientais. Proibição de retrocesso.

**I – Introdução**

Aos 22 de dezembro de 2016, foi editada a Medida Provisória n° 759 (MP n° 759), que "dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências."

Referida medida provisória padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material, como se passa a expor.

**II – Da inconstitucionalidade formal da MP n° 759/2016**



SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

É inquestionável o caráter de excepcionalidade que reveste o instituto das medidas provisórias, tendo em vista a necessidade de equilíbrio e independência na relação entre os Poderes da República. Nesse sentido, a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República não prescinde da estrita observância aos requisitos de urgência e relevância previstos no art. 62 da Constituição de 1988 (CR/88).

No caso da medida provisória n° 759/2016, não há quaisquer elementos que evidenciem urgência para sua edição.

O problema de terras no Brasil remonta ao período colonial, com a implantação do regime de sesmarias. O documento mais importante dessa época é o alvará de 5/10/1795, que se inicia oferecendo um quadro da situação: "Que sendo-me presentes em consulta do Conselho Ultramarino os abusos, irregularidades e desordens, que tem grassado, estão, e vão grassando em todo o Estado do Brasil, sôbre o melindroso objeto das suas sesmarias (...)". Segundo Edmundo Zenha[1],

> "A tal ponto havia chegado a confusão que muitos portadores de títulos perfeitos não achavam onde se instalar, e outros, sem título nenhum, afora a própria audácia, mantinham em seu poder tratos vastos e dos melhores."

O alvará determinava que as sesmarias concedidas sob sua vigência fossem demarcadas no prazo de um ano, e as outorgadas no regime das leis anteriores (todas portuguesas), no de dois anos, sob pena de comisso. Reservava, ainda, para o serviço real, as madeiras próprias para embarcação: "sendo pública a lassidão e a liberdade, com que se franqueia, e toleram os cortes das madeiras nas matas de todo o Estado do Brasil, e tão irregulares, e nocivos, que em poucos anos nenhuma haverá em sítios cômodos (...)".

[1] http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12437

2.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

Portanto, a grilagem de terras e o desmatamento atravessam séculos sem soluções de todo satisfatórias. Não é concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandem o uso desse instrumento excepcional que é a medida provisória.

O mesmo ocorre com a justificativa para a reforma urbana: "o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira*"*. Aqui também se tem um problema estrutural, vivenciado há décadas pelo país, e, nesse sentido, incapaz de configurar a urgência necessária para fundamentar o rompimento das regras ordinárias de produção legislativa.

A ausência da urgência é ainda evidenciada pelo fato de que a MP n° 759 remete grande parte da matéria que pretende normatizar a regulamentações futuras, em franca demonstração da inexistência do *periculum in mora* que autorizaria a atuação do Presidente da República, em detrimento do Congresso Nacional.[2] A revogação de legislação essencial à regularização fundiária e a sua substituição por normas que não são autoaplicáveis faz com que a MP n° 759 na verdade venha agravar os problemas que, segundo enuncia, seriam de urgente resolução.

---

[2] A título de exemplo, cita-se:
Art. 33. A Reurb obedecerá as seguintes fases, a serem regulamentas em ato do Poder Executivo federal:
[…]
§ 6º As normas e os procedimentos necessários ao registro da Reurb serão regulamentados em ato do Poder Executivo federal.
Art. 59. Fica o Conselho Nacional de Justiça autorizado a criar e regulamentar um fundo destinado à compensação, total ou parcial, dos atos registrais previstos no art. 11, § 1º, o qual será administrado por entidade integrada por registradores imobiliários, indicada, regulada e fiscalizada pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça.
Art. 67. O disposto neste Título será regulamentado, no que couber, em ato do Poder Executivo federal.
Art. 68. O Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, passa a vigorar com as seguintes alterações:
[...]
§ 1º Ato da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão regulamentará o disposto neste artigo, inclusive quanto às condições do contrato, à forma de atuação das instituições financeiras, aos mecanismos e aos parâmetros de remuneração.



SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

Causa, ainda, enorme espanto a adoção de medida legislativa extraordinária pelo Presidente da República para modificar mais de uma dezena de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, algumas das quais são fruto de processos legislativos que envolveram grande participação popular, o que representa grave distorção do sistema democrático.

As seguintes leis são alteradas pela MP n° 759:

> Lei nº 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária;
> Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
> Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal;
> Lei nº 12.512/201, que institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais;
> Lei nº 13.001/2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária;
> Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos;
> Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União;
> Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida;
> Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a preservação da vegetação nativa;
> Lei nº 13.240/2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos;
> Lei nº 13.139/2015, que dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União.

Conforme já afirmado reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, o desvirtuamento decorrente da edição imprópria de medidas provisórias desfigura a relação institucional entre os Poderes, ao conferir inconstitucional preeminência ao Executivo:



SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

> "A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes". (ADI 2.213, Ministro **Celso de Mello**, julgamento em 4-4-2002, Plenário, *DJ* de 23-4-2004).

O único ponto em que a MP 759, de algum modo, satisfaz os seus pressupostos constitucionais é aquele que diz respeito aos obstáculos criados ao Plano Nacional da Reforma Agrária, pelo TCU na TC 000.517/2016-0. No entanto, mesmo aqui, a MP vai além do necessário para corrigir os equívocos dos sucessivos acórdãos do TCU, incidindo em manifesta inconstitucionalidade, ao admitir situações em que o pagamento para fins de reforma agrária será feito em dinheiro, e não em TDAs (art. 184, *caput,* CR).

**III – Das inconstitucionalidades materiais da MP n° 759**

Não é necessário analisar destacadamente cada dispositivo da MP, porque, fundamentalmente, ela peca ao tratar dos seus três temas centrais – regularização fundiária



SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

rural, regularização fundiária urbana e desmatamento – em descompasso com as diretrizes que a Constituição estipula.

Em seu art. 188, estatui que "a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária". Não há, na MP 759, qualquer compromisso com esse mandamento, uma vez que, em momento algum, procura o alinhamento da destinação das terras a essas políticas. Certamente que a relação entre o tamanho do imóvel rural e o preço a ele atribuído (ou mesmo a sua gratuidade em caso de imóvel de até 1 módulo fiscal), ou mesmo a necessidade de manutenção de sua destinação agrária, não chegam a configurar uma política estruturante desse setor.

É importante lembrar que a norma inscrita no art. 188 da CR tem o propósito de assegurar que (i) a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a implementação do direito à moradia; (ii) haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária brasileira; e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada a todos os brasileiros e brasileiras. A MP 759 está absolutamente dissociada de quaisquer dessas metas.

Também a proposta de regularização fundiária urbana peca por ignorar a concepção de cidade inaugurada pela Constituição de 1988. Não bastou a tão importante documento assegurar que todos e cada integrante da sociedade brasileira fosse sujeito de direito. Era também preciso garantir que essas pessoas, até então excluídas dos espaços públicos, tivessem ali voz e vez. Daí por que estatui em seu art. 182, *verbis:*

> "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei,

6.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

> tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
>
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da político de desenvolvimento e de expansão urbana".

Há, nesses enunciados, um princípio básico: a cidade, nela incluída a possibilidade de sua expansão e desenvolvimento, é uma construção coletiva que se traduz no plano diretor. Essa preocupação também está expressa no art. 29, XII[3], da CR, que passou a exigir a efetiva participação popular no planejamento municipal.

A propósito, Raquel Rolnik[4] destaca:

> "A formulação do planejamento como instrumento de reforma urbana tinha como finalidade incidir sobre o modelo de desenvolvimento urbano, construído ao longo de quatro décadas de urbanização intensa e marcado pela exclusão político-territorial de parcelas majoritárias da população. Implicava, portanto, a "quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização".
> Também procurava incidir sobre o modelo de gestão do território e sobre a definição de políticas urbanas na direção da construção da cidadania, para além de seu aspecto normativo, voltado para os procedimentos político-eleitorais. Para isso, buscava promover, no âmbito de cada território, a produção de um sentido coletivo de sua destinação e controle, confrontando um modelo de sociabilidade individualista que não respeita o interesse público."
>
> (…)

[3] "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
(...)
XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)"

[4] Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças – 1ª ed. - São Paulo: Boimtempo, 2015, p. 318.

7.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

> "A experiência de constituição de políticas no Conselho Nacional das Cidades, assim como os processos de planejamento territorial participativo, apostava na construção de espaços públicos como *locus* de exercício da solidariedade cívica e de conquista do "direito a ter direitos" pelos muitos brasileiros que se viam inseridos de forma precária nas cidades e políticas urbanas. A agenda desafiava a máquina pública, burocracias estatais, partidos e lideranças políticas a produzir instituições capazes de gerar trocas e acordos entre os diferentes atores locais a respeito do futuro de sua sociedade, promover redes de atores trabalhando sobre problemas públicos, instalar instrumentos de mobilização dos cidadãos, criar normas para garantir a implementação destes acordos, ter capacidade estratégica de articulação política e, sobretudo, ganhar a confiança dos atores e reduzir as incertezas do sistema político."[5]

Tal entendimento conta, inclusive, com amparo no Tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a ECO-92, segundo afirma Rogério Gesta Leal[6]:

> "Nesta mesma direção, o tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a ECO-92, aponta com clareza os princípios que devem nortear a política urbana, consistindo em três fundamentos básicos: a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, esta compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) a função social da cidade e da propriedade."

Coerente com esse propósito, foi editado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), destacando-se do seu art. 2º:

> "Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
>
> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-

[5] Idem, pp. 322/323.
[6] Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 164.

8.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

> estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
>
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
>
> (…)
>
> IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente."

A MP 759 está na contramão de todas essas diretrizes: ressente-se de participação popular, não dialoga com planos diretores e tampouco com o licenciamento ambiental e urbanístico.

De resto, a MP 759 incidiria em outro vício, ao desconsiderar os comando do Estatuto da Cidade: retrocesso em matéria de direitos fundamentais, o que é vedado pelo dever de progressividade assumido pelo Brasil no "Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais" (art. 2º, item 1[7]) e no Protocolo de San Salvador, que contém regra específica que obriga os Estados a adotarem medidas para assegurar a progressiva prestação dos direitos sociais (art. 1º[8]).

---

[7] "Artigo 2º
1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas."

[8] "Artigo 1º
Obrigação de Adotar Medidas
Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo."



SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

A respeito do último ponto, Paulo Gilberto Cogo Leivas afirma que, a partir da regulação dos direitos fundamentais, surge uma legítima pretensão a que a disciplina normativa não seja revogada ou, o que é caminhar no mesmo sentido, que a regulação não seja protelada indevidamente, nem substituída por uma disciplina normativa menos realizadora dos direitos fundamentais[9].

Essa eficácia impeditiva de retrocesso é uma das características funcionais dos direitos fundamentais, assim expressa por José Adércio Leite Sampaio:

> "não admitem retrocessos, revelando-se como um marco de evolução intangível. Sobre o 'legislador de configuração' essa diretiva cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito cliquet (Favoreu)."[10]

A jurisprudência do STF endossa a posição ora defendida:

> "(...). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em conseqüência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados". (ARE 639337 AgR,

[9] *Teoria dos direitos fundamentais sociais.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 83.
[10] *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 672.



SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

PFDC

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)

Por fim, quanto a esse tópico, a mera facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de alta renda – o que em tese é possível pelas disposições normativas constantes da MP 759 – viola ainda objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados no art. 3° da CR/88[11].

No que diz respeito ao desmatamento, a MP 759 não contém instrumentos eficazes para detê-lo. Ao contrário, torna mais frágil a proteção ambiental.

Primeiro, porque, ao passar para o domínio privado uma quantidade enorme de terras públicas e devolutas, dificulta em demasia a criação de áreas de proteção ambiental (art. 225, III, CR). Isso se dá em função do diminuto estoque de terras públicas e devolutas que resta para tal fim e pelo custo implicado na aquisição de áreas privadas, especialmente em tempos em que os gastos públicos estão reduzidos.

Segundo, porque não há evidências empíricas de que o programa "Terra Legal", instituído pela Lei 11.952/2009, tenha resultado em diminuição do desmatamento. Não obstante, esse programa de regularização fundiária, antes restrito à Amazônia Legal, alcança agora todo o País.

Terceiro, porque a Lei 11.952/2009 já trazia em si duas fragilidades ambientais: (i) não condicionava a regularização fundiária à recuperação das áreas já degradadas no passado, pelo próprio ocupante ou seus antecessores; e (ii) previu que apenas o

[11]Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

PFDC

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00106799/2017**

desmatamento irregular realizado em área de preservação permanente ou de reserva legal daria ensejo à reversão da área em favor da União, mas não o desmatamento irregular em outros trechos das terras regularizadas. O dano ambiental decorrente dessas disposições tende agora a se potencializar, dada a capilaridade da política para todo o território nacional.

E quarto, como a liberação das condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso pode se dar sem a realização de vistoria, que passa a ser uma faculdade, o cumprimento da função ambiental do imóvel não poderá ser atestada.

Enfim, pelas razão expostas, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão entende ser inconstitucional a MP 759.

Brasília, 18 de abril de 2017

DEBORAH DUPRAT
PROCURADORA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

GRUPO DE TRABALHO REFORMA AGRÁRIA
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

12.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

# Nota Técnica nº 11/2019 – Projeto de Lei Estadual nº 129, de 2019. Estado do Pará. Ofensa ao devido processo legislativo. Violação aos princípios constitucionais da igualdade, da função social da propriedade e do respeito ao meio ambiente

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00307373/2019

**Nota Técnica nº 11/2019-PFDC/MPF, de 26 de junho de 2019**

**Tema**: Projeto de lei estadual nº 129, de 2019. Submissão à apreciação do Governador do Estado do Pará. Inconstitucionalidades. Ofensa ao devido processo legislativo. Violação aos princípios constitucionais da igualdade, da função social da propriedade e do respeito ao meio ambiente.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica tem o propósito de analisar o Projeto de lei estadual acima identificado, aprovado no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Pará e sujeito, na atualidade, à apreciação do Governador daquele Estado. Referido PL teve por propósito dispor "sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará", revogando anterior legislação sobre o tema. Foi encaminhado pelo Governo do Estado à Assembleia Legislativa em 9 de maio de 2019 e tramitou em regime de urgência. Em 11 de junho seguinte, dá-se a sua aprovação, em primeiro e segundo turno, na ALEPA.

Nota técnica do Imazon sobre o PL[1] revela preocupações a respeito de aspectos procedimentais e substantivos. No primeiro caso, a estranheza quanto à velocidade da tramitação – praticamente um mês, considerando o transcurso de tempo entre a sua apresentação e a deliberação da ALEPA – bem como em relação à absoluta ausência de

[1] https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-projeto-de-lei-estadual-no-129-2019-que-altera-as-regras-para-regularizacao-fundiaria-no-para/

1

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

discussão pública com representantes de entidades da sociedade civil. No segundo, a constatação de que parte considerável do patrimônio fundiário do Estado passará para mãos privadas com possibilidade de preço até nove vezes inferior ao do mercado de terras, sem grande expectativa de contrapartida social e ambiental.

De fato, causa espanto que, exatamente no Estado campeão em conflitos no campo, segundo dados históricos levantados pela Comissão Pastoral da Terra, e com um cenário de "grilagem" de terras que permanece inalterado ao longo do tempo, se pretenda decidir questões tão complexas em tempo tão diminuto e com baixo conhecimento dos impactos na vida coletiva. Mas, além do estranhamento e da surpresa, há inconstitucionalidades formais e substanciais no PL, o que se procura demonstrar a seguir.

## 2. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

O RI da ALEPA, no § 1º do art. 176, estabelece que projeto de lei deve ter dois turnos de discussão e votação, com observância do art. 198. O § 2º desse dispositivo vai falar sobre o interstício que deve haver entre os dois turnos, ressalvando a tramitação de urgência. No entanto, o § 3º subsequente é suficientemente claro: "em nenhum caso, a matéria pode ser votada, em dois turnos, no mesmo dia".

O PL 129/2019 foi votado em dois turnos num único dia: 11/6/2109.

Não se trata, na hipótese, de mero controle de violação a norma regimental, mas de exame de ofensa ao princípio do devido processo legislativo.

As normas regimentais referidas têm por pressuposto a complexidade da formulação de leis gerais, o que demanda necessariamente ampla discussão e detida reflexão por parte dos parlamentares. O procedimento da votação em dois turnos permite que, no intervalo entre cada votação, os parlamentares envolvidos ponderem todos os



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

argumentos favoráveis e contrários à proposta, inclusive para, se for o caso, reverem a sua posição original.

Trata-se de um expediente que serve à ideia de democracia deliberativa[2]. Esta parte da premissa de que a democracia não se esgota no respeito à regra da maioria, mas se assenta na busca, através do diálogo, de respostas adequadas e justas para os problemas sociais, de forma a promover o bem comum.

A concepção deliberativa de democracia não vê a política como espaço para confronto entre "amigos" e inimigos", ou tampouco como simples mecanismo para agregação de interesses individuais egoísticos. Ela enxerga a política como um empreendimento cooperativo, de discussão e deliberação entre pessoas livres e iguais, que buscam argumentativamente soluções para as suas diferenças, orientadas à promoção do bem comum. Na democracia deliberativa, tão importante quanto a decisão é o debate que a precede, em que cada participante deve ter a possibilidade de defender as suas posições, mantendo-se, por outro lado, aberto às razões expostas pelos demais. Ensina Daniel Sarmento:

> No modelo normativo da democracia deliberativa, as decisões públicas não devem ser o resultado do confronto entre indivíduos e grupos antagônicos, cada um perseguindo os seus próprios interesses particulares ou corporativos, mas sim o fruto de um diálogo voltado para o entendimento, entre cidadãos que se reconhecem como livres e iguais e que buscam uma solução para o seu desacordo que atenda ao bem comum, e que possa ser racionalmente aceita por todos. A democracia deliberativa enfatiza o papel do debate público para o equacionamento das divergências, partindo da premissa de que os seus partícipes, como seres racionais, devem ser capazes de rever as posições que tinham originalmente, convencidos pelos argumentos ouvidos ao longo da discussão. Não se afirma que este processo realmente ocorra em qualquer sociedade humana atual. (...) A democracia deliberativa não pretende ser uma descrição da realidade, mas uma idéia regulativa, que deve ser considerada no desenho das instituições públicas e no aperfeiçoamento das práticas sociais.[3]

[2]Sobre a idéia de democracia deliberativa e suas implicações para a teoria constitucional, veja-se Jürgen Habermas. *Direito e Democracia entre Facticidade e Validade,* v. II, Rio de janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 09-56; Carlos Santiago Nino. *La Constitutución de la Democracia Deliberativa.* Barcelona: Editorial Gedisa, 1997; e Cláudio Pereira de Souza Neto. *Teoria Constitucional da Democracia Deliberativa.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

[3]*Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 282.



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A pertinência da compreensão deliberativa da democracia no contexto constitucional brasileiro é inequívoca. É ela, por exemplo, que justifica a ênfase que se atribui à liberdade de expressão como elemento constitutivo da democracia.

Portanto, quando a ALEPA votou duas vezes, no mesmo dia, o PL 129/2019, violou não apenas norma do Regimento Interno daquela Casa, mas incorreu em grave ofensa ao devido processo legislativo.

Mas não é só. Tanto a Constituição Federal, em seu artigo 58, § 2º, II, como a Constituição do Estado do Pará, em seu artigo 101, § 3º, I, estabelecem a necessidade de que as comissões realizem "audiências públicas com entidades da sociedade civil".

Há, nesse dispositivo, a compreensão de que, mesmo no Parlamento, a discussão com atores sociais é indispensável para a adequada tomada de decisões. Significa dizer que a democracia, no formato que lhe confere as Constituições federal e do Estado do Pará, é a combinação das dimensões deliberativa e participativa. Faltando uma delas, contamina-se o processo legislativo.

## 3. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

A Constituição de 1988 é explícita quanto à necessidade da alteração da estrutura fundiária do país, marcada por acentuada concentração da terra. De acordo com o texto constitucional, a reforma agrária deve ser feita mediante a desapropriação de imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade (art. 184[4]) ou pela destinação de terras públicas ou devolutas (art. 188[5]). Do mesmo modo, a Constituição do Estado do Pará

[4] "Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei."
[5] "Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária."



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

vai direcionar a sua política agrícola, agrária e fundiária à realização da justiça social. O seu artigo 239 é abundante no tema. Tome-se como exemplo alguns dos seus incisos:

> V – as terras públicas e devolutas discriminadas, na área rural, serão destinadas para assentamento agrícola, preferencialmente de trabalhadores rurais que utilizam a força de trabalho da própria família, ou projeto de proteção ambiental
> (…)
> VIII – a adoção de política de desenvolvimento agrícola que tenha por objetivo:
> a) o desenvolvimento econômico, cultural e social dos trabalhadores rurais;
> b) a ocupação estável da terra;
> c) a adequação da atividade agrícola à preservação e recuperação dos recursos naturais renováveis e do meio ambiente, à conservação do solo, objetivando manter o fluxo contínuo de benefícios à população.

É possível observar, em ambos os textos constitucionais, estreita ligação entre política fundiária/moradia/dignidade/justiça social e igualdade.

O Relator especial da ONU para moradia adequada, Miloon Kothari, em seu informe apresentado em 13 de fevereiro de 2008[6], considera como um dos principais obstáculos à realização desse direito, por inúmeros segmentos das sociedades nacionais, o fato de se considerar a moradia, a terra e a propriedade como produtos comercializáveis, e não direitos humanos. Diz ele:

> A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase ¾ estão controladas por apenas 2,5% de latifundiários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm a sua propriedade, e se consideram camponeses sem terra. Em média, 71,6% de famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China).

[6] ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari. A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008, disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view

5

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação e a habitação urbana. A despeito de a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não haver se promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, se impede a esses migrantes, com frequência, o acesso a uma moradia adequada, o que os leva a viver em bairros de casebres e outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas.
> As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma série de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a segurança alimentar, ou a pobreza extrema.

Oscar Vilhena Vieira[7] defende que a persistência de profundas desigualdades econômicas e sociais afeta o próprio Estado de Direito. Segundo ele, "a exclusão econômica e social, decorrentes de níveis extremos e duradouros de desigualdade, destrói a imparcialidade do direito, causando a *invisibilidade* dos extremamente pobres, a *demonização* daqueles que desafiam o sistema e a *imunidade* dos privilegiados, aos olhos dos indivíduos e das instituições. Em suma, a desigualdade socioeconômica corrói a reciprocidade, tanto em seu sentido moral quanto como interesse mútuo, o que enfraquece a integridade do Estado de Direito" (destaques do autor).

É por essa razão que, tanto a Constituição Federal, como a Constituição do Estado do Pará, buscam assegurar que: (i) a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a implementação do direito à moradia; (ii) haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada a todos os brasileiros e brasileiras.

[7] *A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito, in* "Igualdade, Diferença e Direitos Humanos", coord. Daniel Sarmento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p 191.

6

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No entanto, o PL 129/2019 aparentemente não ostenta compromisso maior quanto ao cumprimento de quaisquer dessas metas. Isso porque, como apontado pela nota técnica do Imazon, "facilita a legalização de terras públicas ocupadas ilegalmente para especulação e com dispensa do cumprimento constitucional da função social da terra"; permite a venda de médios e grandes imóveis com dispensa de licitação; estimula a "grilagem", pois a regularização se dá com preços irrisórios, até nove vezes inferior ao valor de mercado. Há, ao menos potencialmente, a satisfação de interesses particulares em prejuízo à população mais necessitada, com possibilidade de grave e irreversível impacto na estrutura fundiária do Pará, seja no que diz respeito à "grilagem", seja quanto ao aumento da violência no campo, já em si absurda.

Mas não é só. Desde a chamada "Declaração de Estocolmo*",* firmada em junho de 1972 pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ficou assentado que:

> A defesa e a melhoria do meio humano para as gerações presentes e futuras converteram-se em um objetivo imperioso para a humanidade e deverão ser perseguidas ao mesmo tempo em que o são as metas fundamentais já estabelecidas da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo e em conformidade com ambas. Para chegar a essa meta será mister que cidadãos e comunidade, empresas e instituições em todos os planos, aceitem as responsabilidades que lhes incumbem, e que todos participem equitativamente do labor comum.

A centralidade do meio ambiente nas preocupações atuais, e a sua repercussão direta em questões como saúde, qualidade de vida, responsabilidade pelas gerações vindouras, permeia a Constituição Federal e também a Constituição do Pará, como evidenciam os dispositivos acima transcritos. De resto, o respeito ao "equilíbrio ambiental" está previsto como princípio norteador do desenvolvimento econômico do Pará (CE, art. 230, "c"), além da previsão expressa do art. 237, § 8º, segundo a qual "a propriedade cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de

7

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

ordenação da cidade, expressas no plano diretor, bem como sua utilização respeitará a legislação urbanística e não provocará danos ao patrimônio ambiental e cultural".

Eros Grau[8] destaca que o princípio da função social da propriedade "passa a integrar o conceito jurídico-positivo da propriedade". No mesmo sentido, Kildare Gonçalves Carvalho, para quem "a propriedade, sem deixar de ser privada, se socializou, com isso significando que deve oferecer à coletividade uma maior utilidade, dentro da concepção de que o social orienta o individual."[9]

A ressignificação do instituto altera, por sua vez, a relação proprietário/propriedade. É ainda de Eros Grau a seguinte lição:

> O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não meramente, de não fazer - ao detentor do poder que deflui da propriedade[10].

Seguindo também essa compreensão, e mais forte na perspectiva ambiental, Álvaro Luiz Valery Mirra destaca que "a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponham aos proprietários comportamentos positivos, no exercício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente"[11].

[8]GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988.* 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 270
[9]CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional Didático.* 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 217.
[10]*ob. cit.,* p. 269
[11]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. In* "Revista de Direito Ambiental": RT, n. 2, 1996, pp. 59-60



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No entanto, mais uma vez pedindo socorro à NT do Imazon, o PL 129/2019 está na contramão desse ideário, pois, além de permitir a privatização de florestas públicas estaduais, ao incluir serviços ambientais no conceito de atividade agrária, também possibilita a regularização fundiária de áreas desmatadas ilegalmente e a titulação de imóveis que pretendem implantar atividades econômicas futuras sem licenciamento ambiental prévio.

4. CONCLUSÃO

Considerando as potencialidades já antevistas no PL 129, mais ainda se justifica o seu retorno à Assembleia Legislativa do Pará, para reflexão aprofundada e qualificada das medidas propostas.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR
GT Reforma Agrária/PFDC

SADI FLORES MACHADO
GT Reforma Agrária/PFDC

DANIEL MEDEIROS SANTOS
GT Reforma Agrária/PFDC

NATHÁLIA MARIEL F. DE S. PEREIRA
Procuradoria da República no Pará

RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA
GT Reforma Agrária/PFDC

RICARDO AUGUSTO NEGRINI
Procuradoria da República no Pará

ISADORA CHAVES CARVALHO
Procuradoria da República no Pará

UBIRATAN CAZETTA
Procuradoria da República no Pará

FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA
Procuradoria da República no Pará



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

# Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF, de 4 de outubro de 2019. Função social da terra.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00461814/2019**

**Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF, de 4 de outubro de 2019**

Assunto: Proposta de Emenda à Constituição n°80, de 2019: redução das exigências relativas à função social da propriedade. Inconstitucionalidades. Cláusulas pétreas: subversão do sentido da Constituição e ofensa aos princípios federativo e da separação de poderes.
Ref.: Procedimento Administrativo n° 1.00.000.020954/2019-00

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES E SENHORAS PARLAMENTARES DO CONGRESSO NACIONAL

I – INTRODUÇÃO

O propósito da presente nota técnica é apontar a inconstitucionalidade da iniciativa consubstanciada na PEC n° 80/2019, que vem com a seguinte redação:

> Art. 1º Os artigos 182 e 186 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art. 182 . ....................................................................... .
>
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:
>
> I - parcelamento ou edificação adequados;
> II - aproveitamento compatível com sua finalidade;
> III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> § 5° O descumprimento da função social de que trata o § 2° somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.
>
> § 6° A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana." (NR)
>
> "Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos:
>
> § 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.
> § 2° A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural."

Segundo o autor da proposta, as sugestões no tocante à função social da propriedade urbana e rural têm o objetivo de "diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um bem sagrado e deve ser protegida de injustiças".

A tese a ser adiante desenvolvida é a de que a proposta subverte o conceito de propriedade inscrito na Constituição de 1988 e, com isso, compromete todo o seu sentido no tocante à organização coletiva da vida, além de incorrer em ofensa aos princípios federativo e da separação de poderes.

## II – ASPECTOS INICIAIS[1]

O conceito de "propriedade" está longe de ser unívoco, sujeitando-se a contextos histórico-legais e sociopolíticos. Costuma-se atribuir a Locke o

[1] O esboço histórico objeto desse capítulo foi colhido em artigo: Tierra y Libertad: The Social Function Doctrine and Land Reform in Latin America .https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1287&context=facultypub

2

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

desenvolvimento da ideia do "direito natural à propriedade". O Estado, de acordo com essa visão, foi fundado primariamente para ratificar e proteger os direitos territoriais adquiridos pela lei natural. Na Europa, o direito natural à propriedade foi codificado no artigo 17 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e depois incorporado no Código Napoleônico de 1804, sempre com a ideia de ser um direito inviolável e sagrado, do qual nenhuma pessoa podia ser privada, salvo no caso de necessidade pública, legalmente investigada, claramente requerida e mediante o pagamento de prévia e justa compensação.

No final do século XIX e começo do século XX, começam a surgir reações ao conceito absoluto de propriedade inscrito nesses documentos, exatamente pelas iniquidades dele decorrentes. Léon Duguit, apoiando-se no pensamento de Augusto Comte, segundo o qual as pessoas em sociedade só têm deveres umas para com as outras, introduz a noção de "função social da propriedade". Na compreensão de Duguit, não há um direito subjetivo à propriedade que nasce ilimitado e, posteriormente pode ser modelado por uma função social, que operaria como limite externo a ele. Ao contrário, o direito de propriedade já nasce conformado pelo atributo de sua função social.

Tal formulação de Duguit vai ter eco na Constituição mexicana de 1917, que é considerada o primeiro exemplo mundial do que veio a ser chamada "constitucionalismo social", e posteriormente acompanhada por vários países na Europa e na América Latina.

Essa última região, desde o início do século XX, registrou inúmeros esforços para aliviar os problemas e conflitos inerentes a um histórico de forte concentração de terras, e que ganharam força com a introdução da "Doutrina da Função Social" no léxico da filosofia política e sua incorporação nas políticas agrárias.



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No Brasil, a função social da propriedade está prevista de forma expressa em textos constitucionais desde 1967 (art. 157, III[2]), e a Constituição de 1934 já condicionava de alguma forma aquele direito a um interesse social ou coletivo[3]. Em 1942, ao analisar a constitucionalidade do até hoje vigente Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que regula o instituto do tombamento, o STF já considerava legítima a redefinição do conteúdo do direito de propriedade[4]. Em seu voto, o Ministro Relator Castro Nunes destacou que o direito de propriedade tem o conteúdo delimitado na lei: "Estão nas tendências contemporâneas refletidas nas legislações de todos os povos restrições extensas, desconhecidas da concepção clássica do direito de propriedade, com base no Código Civil Francês, restrições que o espírito jurídico vai consentindo e que, como observa Brugi, vão crescendo de dia para dia por efeito de uma maior valorização do interesse público".

Em 30 de novembro de 1964, é promulgada a Lei 4.504, o Estatuto da Terra, que agrega a função social ao conceito de propriedade. Confira-se a literalidade do texto:

> Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.
> § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

[2] "Art. 157 – A ordem econômica tem por fim realizar justiça social, com base nos seguintes princípios: (…) III – função social da propriedade".

[3] "Art. 113 (…) 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior". A Constituição de 1937 previu que o conteúdo da propriedade seria delimitado pela lei, porém o dispositivo (art. 122, 14) foi suspenso pelo Decreto nº 10.358, de 1942, que declarou o estado de guerra em todo o território nacional. A Constituição de 1946, por sua vez, estipulou, em seu art. 147: "Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos".

[4] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apelação 7.377. Rel. Min Castro Nunes. Julgada em 17.06.1942. RDA v. 2, n. 1, 1945, p. 109. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8121/6938> Acesso em 11 nov. 2017.



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
> b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
> c) assegura a conservação dos recursos naturais;
> d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

A Constituição de 1988, como Constituição social que é, além de seguir a linha das suas predecessoras, vai cobrar intervenção do Estado para garantir a função social da propriedade no paradigma dos chamados "direitos humanos de segunda e terceira geração", assim considerados os direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais. Dessa forma, passa a alcançar também o meio urbano.

III – PROPRIEDADE PRIVADA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A despeito da localização topográfica do direito de propriedade, mesmo com a sua conformação atual, de observância à função social, há muita controvérsia sobre se tratar de um direito fundamental, concorrente com os demais. Ferrajoli[5] aponta diferenças estruturais entre os direitos fundamentais e os direitos patrimoniais.

A primeira diferença consistiria no fato de que os direitos fundamentais – nos quais se inclui tanto os direitos à liberdade, à identidade e à vida, como o direito a adquirir e dispor dos bens objeto de propriedade – são direitos universais (omnium), no sentido lógico da quantificação universal da classe dos sujeitos que são seus titulares; já os direitos patrimoniais são direitos singulares (singuli), no sentido, também lógico, de que para um deles existe um titular determinado, com exclusão de todos os demais. Assim, os primeiros são reconhecidos

[5] FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías – la ley del más débil.* Madrid: Trotta, 2001

5

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

a seus titulares em igual forma e medida, enquanto os segundos pertencem a cada um de maneira diversa, tanto pela qualidade quanto pela quantidade.

A segunda diferença é que os direitos fundamentais são indisponíveis, inalienáveis, invioláveis, intransigíveis, personalíssimos. Ao contrário, os direitos patrimoniais são disponíveis por natureza, negociáveis e alienáveis. Estes se acumulam; aqueles permanecem invariáveis. Não é possível, juridicamente, ser mais livre, mais eu, ter direito a mais vida. No entanto, a ordem jurídica consente em que alguém seja mais rico.

A terceira diferença está em que os direitos patrimoniais, exatamente porque disponíveis, estão sujeitos a vicissitudes, i.e., destinados a ser constituídos, modificados ou extintos por atos jurídicos. Já os direitos fundamentais têm seu título imediatamente na lei. Assim, enquanto os direitos fundamentais são normas, os direitos patrimoniais são predispostos por normas. Aqueles decorrem direta e imediatamente de regras gerais de nível habitualmente constitucional, enquanto estes dependem da intermediação de um ato (a aquisição da propriedade, por exemplo, depende de registro imobiliário).

De modo que esses direitos, a par de não serem equivalentes, têm, entre si, relação óbvia de hierarquia, homologada pelo próprio texto constitucional.

O que constituições de países capitalistas inscrevem como direito fundamental é o direito de todos a serem proprietários. Nesse sentido, não há como se recusar o caráter universal e indisponível de tal direito. Diferentemente, contudo, é o direito de propriedade em si, que, por sua própria natureza, não pode ser concebido, logicamente, como fundamental e, portanto, universal.

Também no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, o direito de propriedade não se encontra reconhecido nem no Pacto Internacional de

6

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001   Fax.: (61) 3105-6106   E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Direitos Civis e Políticos, nem no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

E, a despeito de previsto no artigo 21 da Convenção Americana, junto com a sua função social, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos publicou texto[6], onde consigna:

> "Sem pretender negar sua importância ou sua função na estrutura da sociedade, a propriedade é um direito que, assim como muitos outros direitos, não corresponde à essência dos direitos humanos, enquanto direitos inerentes à pessoa como tal, que não dependem de um título de propriedade e que não podem ser renunciados e alienados, como pode ser a propriedade; este é um direito que não tem que ver com a dignidade intrínseca do ser humano, com o qual nem todos nascemos e que é desconhecido por milhões de despossuídos. Se trata de um direito que não deriva da condição de ser humano, sim do fato de ter ou possuir determinados bens, cuja incorporação em um catálogo de direitos humanos tende a trivializar a importância e a hierarquia desses direitos".

A Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu o Parecer Consultivo OC-22, sobre a impossibilidade de acesso de pessoas jurídicas ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Na ocasião, o Juiz Roberto F. Caldas emitiu voto adesivo do seguinte teor[7]:

> 2. Inicialmente, é importante atentar para algo que pode ser entendido como uma "baixa receptividade" do direito à propriedade privada no sistema interamericano de direitos humanos. Neste sentido, desde o início, notável é o fato que este foi um dos direitos mais discutidos quando da proposta do projeto original da Convenção Americana pela respectiva Comissão, ainda em 1969:
>
>> "La discusión de este artículo, que consagra el derecho a la propiedad privada, fue tal vez uno de los más extensamente debatidos en el seno de la Comisión. Las delegaciones manifestaron, desde el primer momento, la existencia de tres corrientes ideológicas que podrían resumirse en esta forma: una tendencia a suprimir del texto del proyecto toda referencia al derecho de propiedad, a semejanza del Pacto de los Derechos

[6] https://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.interno/BD_125911109/SI_proteccion_ddhh_3e.pdf
[7] http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/votos/vsa_caldas_22_esp.docx



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; otra tendencia a consagrar el texto del proyecto tal y como fue presentado, y una tercera posición conciliadora, que reforzará la función social de la propiedad.
>
> Después de un prolongado cambio de opiniones sobre este apasionante tema, prevaleció el criterio mayoritario de incorporar el derecho de propiedad en el texto de la Convención tal como aparece en el proyecto, agregando al primero de sus dos párrafos la expresión de que, tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre serán prohibidas por la ley."

3. As divergências apenas foram superadas, de modo a inserir este direito no rol de direitos protegidos pela Convenção Americana, mediante a inclusão de um conceito genérico de direito à propriedade privada enquanto "direito ao uso e gozo de bens" e a relativização do direito em face do "interesse social" e da "utilidade pública".

4. Esta resistência à incorporação do direito à propriedade privada é observada ainda nos sistemas universal e europeu de direitos humanos. Embora o direito à propriedade privada tenha sido estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 17, este acabou não sendo contemplado pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) ou pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). No que diz respeito ao sistema europeu de direitos humanos, o direito acabou por ser excluído da versão final da Convenção Europeia de Direitos Humanos, sendo incluído apenas em 1952, pelo I Protocolo Adicional,2 de forma consideravelmente restrita, inclusive dando ao Estado amplos poderes para restringir o gozo de tal direito.

5. Apesar de o sistema interamericano haver inovado neste sentido, incorporando o direito à propriedade privada na Convenção Americana, existem claras limitações a tal direito. A primeira corresponde, como anteriormente dito, à relativização do direito, decorrente do próprio dispositivo que o estabelece. Este traz em seus incisos previsões de restrição ao gozo do direito à propriedade privada tendo em vista o interesse social e a utilidade pública, inclusive estabelecendo a necessidade de pagamento de justa indenização quando da privação do direito:

> Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada
>
> 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

8

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
>
> 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

6. Com isso, ressalte-se que embora a propriedade privada constitua um dos direitos protegidos pela Convenção Americana, trata-se de um direito com claras limitações no plano internacional. A garantia ampla e generalizada deste direito poderia acabar por converter esta Corte de Direitos Humanos em um tribunal muito mais demandado por causas empresariais ou de corporações, por intermédio de seus sócios ou associados que aleguem perda patrimonial ou de propriedade, desvirtuando, assim, o objetivo e razão de ser de tais instituições: julgar direitos humanos, os mais fundamentais.

7. Para que isso não aconteça, mister limitar a abrangência do referido direito no âmbito interamericano, definindo os bens que podem, ou não, ser pleiteados perante o sistema interamericano de direitos humanos. Não sendo expressa a Convenção Americana neste sentido, a Corte poderia haver aproveitado a oportunidade para explicitar em que tipo de situações o direito à propriedade pode constituir objeto de pleito perante o sistema interamericano.

8. Apesar de indispensável a possibilidade de defesa – inclusive judicial – de todos os bens legalmente garantidos ao indivíduo com base no direito à propriedade privada, esta atuação jurisdicional não cabe a tribunais de direitos humanos. Isto é, caberia aos ordenamentos jurídicos internos e ao respectivo sistema judicial de cada Estado a garantia da defesa do direito à propriedade de forma universal; aqui, perante o Sistema Interamericano, somente aquela parte da propriedade mais nuclear.

9. À Corte e ao sistema interamericano, por outro lado, restaria a proteção judicial de bens especialmente protegidos pela legislação interna de muitos Estados, como é o caso de bens impenhoráveis e inalienáveis. A especial proteção dedicada a estes bens deve-se ao fato de estes constituírem o chamado "mínimo existencial", cujo conceito está atado ao princípio da dignidade (artigo 11 da Convenção Americana), correspondente às necessidades mais básicas e essenciais da pessoa e de sua família.

10. O surgimento do ideal de "mínimo existencial" ganhou força a partir do II Pós-guerra, na doutrina de Otto Bachof, sustentando que a



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

dignidade humana não se limita à garantia da liberdade, mas engloba também, necessariamente, os recursos materiais indispensáveis para a manutenção de uma vida digna. Pouco tempo depois da formulação de Bachof, o Tribunal Federal Administrativo da Alemanha (Bundesverwaltungsgericht) reconheceu o indivíduo como titular de direitos e obrigações no aspecto de manutenção de suas condições de existência.3

11. Em outras palavras, deve ser garantida a atuação da Corte em defesa do direito à propriedade sempre que restrições a este direito ameacem necessidades básicas indispensáveis à manutenção da existência digna. Considerando que atentaria aos direitos humanos privar o indivíduo de parcela patrimonial mínima indispensável, apenas tais casos recairiam na esfera de competência da Corte.

12. A definição do que é, de fato, abarcado pela noção de mínimo existencial é determinada pelo contexto socioeconômico particular de cada Estado, pelo que cabe especialmente aos ordenamentos jurídicos internos a proteção do conjunto de bens que garantem ao proprietário a manutenção de sua existência não apenas física, como social, política e cultural digna.

13. Apesar de reconhecer a importância e absoluta necessidade da proteção judicial do direito à propriedade, esta Corte não pode tomar para si, ou aceitar que lhe outorguem, a responsabilidade de decidir sobre as mais diversas questões relativas ao direito à propriedade. Se assim o fizesse, acabaria por se desviar de sua função primária, a proteção de direitos humanos, aqueles mais essenciais da pessoa. Por isso, já se deveria delimitar a abrangência do artigo 21 da Convenção Americana, restringindo a admissibilidade de casos junto ao sistema interamericano de direitos humanos a esse núcleo impenhorável ou inalienável de bens.

14. Para que casos relativos ao direito à propriedade possam ser conhecidos pelos órgãos que compõem o sistema interamericano de direitos humanos, estes devem: (i) estar limitados aos bens necessários à vida digna do indivíduo ou (ii) configurar bem vital para o desenvolvimento de atividade profissional, desde que também necessária para garantir a vida digna da pessoa.

15. Não se pode falar em dignidade da pessoa jurídica em seara de direitos humanos. Por isso a via judicial comum nacional, e não a internacional dos direitos humanos, é que estará acessível a conhecer de lesões aos direitos de pessoa jurídica.



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> 16. Concluo, portanto, que a intenção do presente voto não é propor a criação de um rol taxativo de bens inatingíveis; a definição deve sempre dialogar com a realidade socioeconômica e com a visão nacional do que representa o interesse geral, trazido no conjunto normativo democraticamente produzido. Visa, isto sim, estabelecer o princípio de que não são todas as propriedades que merecem proteção pelo sistema interamericano, pois certamente exclui propriedades supérfluas, suntuárias, luxuosas, vale dizer, que vão além das necessidades elementares das pessoas, aquelas garantidoras do mínimo existencial e da vida digna.

Da mesma forma, como se desenvolverá melhor adiante, é inconcebível, no contexto da Constituição de 1988, que o direito de propriedade possa ser invocado de modo a interferir em um conjunto de direitos e deveres tendentes a alcançar maior justiça social.

IV – A INCOMPATIBILIDADE DA PEC 80 COM O SENTIDO E COM CLÁUSULAS PÉTREAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Inicialmente, convém recordar que a compatibilidade de novas normas com o texto constitucional depende de sua adequação com o sentido da Constituição. Daniel Sarmento e Claudio Pereira de Souza Neto[8] apontam:

> O princípio da *unidade da Constituição* deriva do elemento sistemático de interpretação constitucional. De acordo com o princípio da unidade, a Constituição deve ser interpretada não como conjunto assistemático de preceitos, mas como um todo integrado de normas que se completam e se limitam reciprocamente. Como esclarecia Hesse, "a conexão e a interdependência dos elementos individuais da Constituição fundamentam a necessidade olhar nunca somente a norma individual, senão sempre também a conexão total na qual ela deve ser colocada". O Tribunal Constitucional alemão chegou a

[8] "Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho". Belho Horizonte: Fórum, 2012, p. 436



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> afirmar que "o princípio mais importante da interpretação é a unidade da Constituição, como unidade de um conjunto com sentido teleológico-lógico, já que a essência da Constituição consiste em ser uma ordem unitária da vida política e social da comunidade estatal".

O Supremo Tribunal Federal tem diversos julgados nos quais normas provenientes de emendas têm a sua constitucionalidade aferida a partir da análise do sentido da Constituição, inclusive de seus princípios implícitos. A título meramente exemplificativo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, CAPUT, E LIV). LIMITES MATERIAIS À ATIVIDADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE REFORMADOR. ARTS. 60, § 4º, IV, E 5º, § 2º, DA CF. 1. Preliminar quanto à deficiência na fundamentação do pedido formulado afastada, tendo em vista a sucinta porém suficiente demonstração da tese de violação constitucional na inicial deduzida em juízo. 2. A inovação trazida pela EC 52/06 conferiu status constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal. 3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93). 4. Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e "a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras

12

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> inerentes à disputa eleitoral" (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). 6. A modificação no texto do art. 16 pela EC 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral. 7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência.
> (ADI 3685, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957)

Pois bem, no regime constitucional atual, marcado por forte compromisso com a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I), com a erradicação da pobreza e com a redução das desigualdades de todos os tipos (art. 3º,III), o instituto da propriedade privada submete-se a inúmeras conformações: tem que atender à sua função social (art. 5º, XXIII, e 186); cede diante de territorialidades indígenas (art. 231, § 6º); é transferida, mediante desapropriação, às comunidades quilombolas (art. 68 do ADCT e STF: ADI 3239); está sujeita a confisco quando nela forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo (art. 243); e tem que atender “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2º).

Trata-se, como dito acima, de uma Constituição de forte acento social, e a PEC 80 é expressão genuína do retorno a um regime de propriedade superado pelo direito brasileiro pelo menos desde 1964. Como enunciado na exposição de motivos que a acompanha, a propriedade é tratada como direito sagrado, concepção que encontra alguma ressonância em Constituições liberais, mas que é completamente incompatível com a Constituição brasileira.



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

De resto, a propriedade, tal como concebida na PEC 80, praticamente inviabiliza o gozo de muitos outros direitos fundamentais, como a dignidade, a moradia, a saúde e a intimidade de todas as pessoas que ainda não têm terra para trabalhar e viver, e tampouco teto para morar. Sem falar no impacto que tem sobre o meio ambiente – cuja proteção é agora diminuída – direito das gerações atuais e futuras. De modo que, em sua generalidade, a PEC 80 encontra proibição de tramitação no art. 60, § 4º, IV, da CR.

V - A PEC 80 E A OFENSA AO REGIME FEDERAL

Há forte consenso doutrinário no sentido de que a Constituição de 1988 buscou resgatar da Constituição de 1946 a ideia do federalismo cooperativo, mas com grande aposta nas soluções locais. Daí a inclusão, pela primeira vez na história constitucional brasileira e quiçá internacional, dos municípios entre os entes que compõem a união indissolúvel da República Federativa do Brasil. É de sua competência, dentre outros, "legislar sobre assuntos de interesse local" (art. 30, I) e "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII).

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado de que a ofensa à forma federativa de Estado se configura quando não observada a divisão de competências estabelecidas no próprio texto constitucional. Confira-se:

> CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA, COM REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 7/1999. COMPETÊNCIAS RELATIVAS A SERVIÇOS PÚBLICOS. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, I E V). PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. As

14

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. O art. 59, V, da legislação impugnada, ao restringir o conceito de "interesse local", interferiu na essência da autonomia dos entes municipais, retirando-lhes a expectativa de estruturar qualquer serviço público que tenha origem ou que seja concluído fora do limite de seu território, ou ainda que demande a utilização de recursos naturais pertencentes a outros entes. 4. O artigo 228, caput e § 1º, da Constituição Estadual também incorre em usurpação da competência municipal, na medida em que desloca, para o Estado, a titularidade do poder concedente para prestação de serviço público de saneamento básico, cujo interesse é predominantemente local. (ADI 1.842, Rel. Min. LUIZ FUX, Rel. P/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 13/9/2013). 5. As normas previstas nos artigos 230 e 238, VI, não apresentam vícios de inconstitucionalidade. A primeira apenas possibilita a cobrança em decorrência do serviço prestado, sem macular regras constitucionais atinentes ao regime jurídico administrativo. A segunda limita-se a impor obrigação ao sistema Único de Saúde de participar da formulação de política e da execução das ações de saneamento básico, o que já é previsto no art. 200, IV, da Constituição Federal. 6. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente.[9]

Recurso extraordinário. Acórdão proferido em ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Número de Vereadores na Câmara Municipal. Previsão na Lei Orgânica Municipal. Artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. Redação conferida pela Emenda Constitucional nº 58/09. Existência de limites máximos por faixa populacional. Ausência de limite mínimo constante da redação antiga no dispositivo constitucional. Homenagem ao princípio da autonomia municipal. Recurso extraordinário provido para declarar a constitucionalidade da Emenda nº 43 à Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto que reduziu de 27 para 22 o número de representantes na Câmara

[9] ADI 2077, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, DJe 16-09-2019.



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Municipal. Modulação dos efeitos. Aplicação do julgado a partir das eleições subsequentes ao julgamento do recurso. 1. O art. 29, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, em sua redação original, estabelecia três faixas populacionais para nortear as quantidades máximas e mínimas de vereadores em cada município, devendo esse, atendendo ao princípio da proporcionalidade, estabelecer o quantitativo suficiente ao atendimento das demandas locais. 2. A amplitude elastecida do espaço de decisão legislativa quanto ao número de vereadores permitiu distorções no sistema, levando o Congresso Nacional a editar a Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, que conferiu nova redação para o art. 29, inciso IV, da CF/88, ampliando de três para vinte e cinco as faixas populacionais que orientariam essa fixação e estabelecendo tão somente o limite máximo do número de vereadores para cada faixa populacional. A intenção do constituinte reformador foi conferir objetividade no estabelecimento do número de vereadores, sem, contudo, coartar a autonomia dos municípios, princípio que foi valorizado pela Constituição de 1988, permitindo certa flexibilidade na definição do número de representantes das casas legislativas municipais. 3. A Corte de origem, a partir de uma interpretação das alíneas do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal, assentou que a fixação do número de vereadores, no âmbito dos municípios no Estado de São Paulo, deveria observar não apenas o quantitativo máximo correspondente ao número de habitantes do município expresso em cada alínea, mas também a quantidade mínima de representantes, que seria aquela constante da alínea imediatamente anterior. Mesclou-se o critério atual de limites máximos estabelecidos de forma esmiuçada e definida com o critério da redação constitucional anterior, concluindo que o número de vereadores no Município de Ribeirão Preto deveria estar compreendido entre 25 e 27 representantes. 4. A referida interpretação não encontra respaldo no sistema normativo constitucional. A uma porque inexistente norma nesse sentido na Constituição, não podendo, sequer, ser extraída de dispositivos constitucionais correlatos, uma vez que, na redação atual, não mais se estabeleceu limites mínimos à fixação do número de vereadores. A duas, porque criou regra limitadora de um princípio insculpido na Constituição Federal deveras relevante no modelo federativo brasileiro, qual seja a autonomia dos entes municipais. A EC nº 58/09 buscou viabilizar, exatamente, que municípios de realidades distintas, apesar de possuírem número aproximado de habitantes, pudessem fixar quantitativo de vereadores compatível com sua realidade, assegurando-se, ao mesmo tempo, o cumprimento dos princípios da proporcionalidade, da autonomia municipal e da isonomia. Para tanto, é que foram retirados do texto constitucional os limites mínimos, permitindo certa flexibilidade na atuação das Câmaras Municipais, sem que se corresse o risco de ser



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> malferida a razoabilidade na fixação do número de vereadores. 5. No caso dos autos, verifica-se que a Emenda nº 43 à Lei Orgânica Municipal foi editada em 6 de junho de 2012, ao tempo, portanto, da vigência do art. 29 da CF/88, já com a redação conferida pela EC nº 58/2009. A norma impugnada, atendendo ao limite máximo de 27 vereadores, previsto na alínea j do inciso IV do art. 29 da Carta Magna (o Município de Ribeiro Preto tem população de 649.556 habitantes), reduziu de 27 para 22 o número de vereadores na Câmara Municipal. 6. Também não se observa, na redução perpetrada, ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista que o ente municipal adotou quantitativo que não se distancia excessivamente do limite máximo previsto na Constituição. 7. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão para que a redução perpetrada pela Emenda nº 43, de 6 de junho de 2012, à Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, somente passe a valer a partir das eleições subsequentes ao julgamento do recurso extraordinário. 8. Recurso extraordinário provido para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, declarando-se a constitucionalidade da Emenda nº 43, de 6 de junho de 2012, à Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto.[10]

Pela proposta, o artigo 182, §2°, passaria a ter a seguinte redação:

> § 2° A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:
> I- parcelamento ou edificação adequados;
> II- aproveitamento compatível com sua finalidade;
> III- preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.

Para facilitar a análise, reproduz-se a atual redação da norma que se pretende alterar:

> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[10] RE 881422/SP. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 7/2/2018, Pleno, DJe 16-05-2018.



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A alteração retira da esfera de competência de cada município parte considerável da definição das suas normas fundamentais de ordenação urbana. A própria norma constitucional passaria a delimitar diretamente, em seus incisos, as hipóteses em que a propriedade urbana deixaria de atender sua função social. Assim, os gestores municipais seriam ceifados de importante instrumento apto a compatibilizar o usufruto das propriedades privadas com o interesse público. Consequentemente, aspectos da realidade local de cada município deixariam de ter relevância na definição da função social das propriedades urbanas.

Há aqui a mais séria interferência na autonomia municipal, especialmente na perspectiva dos sujeitos implicados. A cidade, nela incluída a possibilidade de sua expansão e desenvolvimento, é uma construção coletiva que se traduz no plano diretor. Essa preocupação também está expressa no art. 29, XII[11], da Constituição de 1988, que passou a exigir a efetiva participação popular no planejamento municipal.

A propósito, Raquel Rolnik[12] destaca:

> "A formulação do planejamento como instrumento de reforma urbana tinha como finalidade incidir sobre o modelo de desenvolvimento urbano, construído ao longo de quatro décadas de urbanização intensa e marcado pela exclusão político-territorial de parcelas majoritárias da população. Implicava, portanto, a "quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização".
> Também procurava incidir sobre o modelo de gestão do território e sobre a definição de políticas urbanas na direção da construção da cidadania, para além de seu aspecto normativo, voltado para os

[11] "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
(...)
XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)"

[12] Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças – 1ª ed. - São Paulo: Boimtempo, 2015, p. 318.

18

SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> procedimentos político-eleitorais. Para isso, buscava promover, no âmbito de cada território, a produção de um sentido coletivo de sua destinação e controle, confrontando um modelo de sociabilidade individualista que não respeita o interesse público."
> (…)
>
> "A experiência de constituição de políticas no Conselho Nacional das Cidades, assim como os processos de planejamento territorial participativo, apostava na construção de espaços públicos como *locus* de exercício da solidariedade cívica e de conquista do "direito a ter direitos" pelos muitos brasileiros que se viam inseridos de forma precária nas cidades e políticas urbanas. A agenda desafiava a máquina pública, burocracias estatais, partidos e lideranças políticas a produzir instituições capazes de gerar trocas e acordos entre os diferentes atores locais a respeito do futuro de sua sociedade, promover redes de atores trabalhando sobre problemas públicos, instalar instrumentos de mobilização dos cidadãos, criar normas para garantir a implementação destes acordos, ter capacidade estratégica de articulação política e, sobretudo, ganhar a confiança dos atores e reduzir as incertezas do sistema político."[13]

A tramitação da PEC, também nesse aspecto, encontra obstáculo no art. 60, § 4º, I, da CR.

VI – A PEC 80 E À OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES

Daniel Sarmento[14], muito embora reconheça que os desafios do Estado contemporâneo levem a uma releitura do princípio da separação de poderes, com possibilidade de novos arranjos institucionais, observa:

> Como destacou Luís Roberto Barroso, insere-se no núcleo básico da separação de poderes a exigência de "especialização funcional", que "inclui a titularidade, por cada poder, de competências privativas". Esta imposição constitucional também se projeta sobre as competências do Poder Executivo, as quais envolvem funções administrativas que, pela sua própria natureza, só devem ser por ele desempenhadas. Trata-se da chamada *reserva de administração*, que,

[13] Idem, pp. 322/323.
[14] Direitos, Democracia e República – Escritos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2018,



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> nas palavras de Canotilho, “compreende um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento”. Arícia Fernandes Correia definiu a reserva de administração como “um espaço autônomo – e, por isso, insubordinado – de exercício da função administrativa, normativa e concretizadora da tutela de direitos fundamentais, infenso à sub-rogação legislativa e jurisdicional, à vista do princípio da separação de poderes”. O Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo a existência deste princípio em reiteradas decisões, já tendo qualificado a reserva de administração como “decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º).

Pela proposta, seja em meio urbano, seja em meio rural, o descumprimento da função social somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial. No entanto, trata-se de atribuição administrativa por excelência, que se desenvolve no âmbito de procedimentos específicos para fins de desapropriação. Compartilhá-la com outros poderes é avançar na “reserva de administração” e, com isso, atingir o núcleo insuperável da separação de poderes.

O Supremo Tribunal Federal tem vasta jurisprudência sobre o tema:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.[15]

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 313 DA LEI ORGÂNCIA DO DISTRITO FEDERAL. DESAPROPRIAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCEDÊNCIA. É inconstitucional, por invadir a competência legislativa da União e violar o princípio da separação dos poderes, norma distrital que submeta as desapropriações, no âmbito do Distrito Federal, à aprovação prévia da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.[16]

A "reserva de administração" alcança, da mesma forma, o poder Judiciário. Sunstein e Vermeule chamam a atenção para o fato de que os principais teóricos da hermenêutica constitucional passaram ao largo da questão relativa à capacidade institucional do Poder Judiciário tomar determinadas decisões e avaliar os efeitos sistêmicos delas decorrentes[17].

O Judiciário, com as habilidades que lhe são próprias, não é a instituição adequada para deliberar sobre questões técnicas de política urbana e de política fundiária e de reforma agrária.

De modo que, também nesse aspecto, a PEC 80 encontra-se impossibilitada de prosseguir, diante do que prescreve o art. 60, § 4º, III, da CR.

---

[15] RE 427574 ED, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, DJe 13-02-2012.
[16] ADI 969, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2006, DJ 20-10-2006.
[17] SUNSTEIN, Cass e VERMEULE, Adrian. *Interpretations and Institutions.* John M. Olin Law & Economics Working Paper nº 156. Acessível em http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.htlm.



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

VII – PEDIDO

Pelo exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão submete essas considerações ao Parlamento brasileiro, para eventual subsídio na análise da PEC n° 80/2019.

Brasília, 4 de outubro de 2019.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

DANIEL MEDEIROS SANTOS
Procurador da República
GT Reforma Agrária/PFDC

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR
Procurador da República
GT Reforma Agrária/PFDC

JORGE LUIZ RIBEIRO MEDEIROS
Procurador da República
GT Reforma Agrária/PFDC

PATRÍCIA DAROS XAVIER
Procuradora da República
GT Reforma Agrária/PFDC

SADI FLORES MACHADO
Procurador da República
GT Reforma Agrária/PFDC

THALES CAVALCANTI COELHO
Procurador da República
GT Reforma Agrária/PFDC



SAF Sul, Quadra 4 – Conj. C – Lote 3 Bl. B – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 Fax.: (61) 3105-6106 E-mail: pfdc@mpf.mp.br

# REPRESENTAÇÕES

## Representação por ADPF – Acórdão TCU – TC 000.517/2016-0

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00256789/2016

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República

A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, representar pela propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental em face de acórdão proferido pelo plenário do Tribunal de Contas da União, nos autos TC 000.517/2016-0, por entender que ele encerra violação aos artigos 1º, III; 3º, I, III e IV; 5º, LV e § 2º; 6º, *caput;* 187; 188; e 189, todos da Constituição da República

I – DOS FATOS

O acórdão ora impugnado teve origem em representação apresentada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, que apontava indícios de irregularidades relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

Para chegar a essa conclusão, a SecexAmbiental realizou cruzamentos de dados entre o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e bases de origem pública, tais como Receita Federal, Renavam, Tribunal Superior Eleitoral, Sistema Nacional de Cadastro Rural

(SNCR), Sistema de Controle de Óbitos (Sisibi), Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados (Cagede), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), Cadastro Único para Programas Sociais (CadUnico), Relação Anual de Informações do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (RAIS), beneficiários de auxílio reclusão, dentre outros.

O TCU, em face dos indícios apresentados, deliberou por determinar ao INCRA, em cautelar *inaudita altera pars*, que, até julgamento do mérito, suspendesse: (i) os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária; (ii) os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados; (iii) os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade; (iv) a remissão de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade; (v) o acesso, em caso de suspeita de irregularidades, a outros benefícios e políticas públicas concedidas em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros.

Autorizou todavia o INCRA, em caráter excepcional, “a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção *in loco* porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas (...)”.

A decisão, como visto, paralisou, por tempo indeterminado, a política da reforma agrária e impediu que 578 mil beneficiários, com suspeitas de

irregularidade, acessassem políticas públicas indispensáveis ao exercício de direitos fundamentais. Isso sem que previamente lhes fosse dada a oportunidade de se defenderem.

Convém reforçar que as conclusões preliminares que deram suporte ao acórdão do TCU provêm, apenas e tão somente, de cruzamentos de dados, sem trabalho de campo e sem interlocução prévia com quaisquer dos supostos beneficiários irregulares. Trata-se, de resto, de meros "indícios de irregularidade", contestados, em sua grande maioria, pelo próprio INCRA, que critica a metodologia utilizada e, especialmente, a interpretação que foi conferida à legislação de regência da reforma agrária.

Há duas teses a serem defendidas na presente representação. Uma, que a reforma agrária, inspirada nos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade; nos propósitos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária; de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais; de promoção do bem de todos; e no direito fundamental à moradia, não pode ter o seu curso obstado. As irregularidades devem ser apuradas, mas sem descontinuidade da política. A outra diz respeito à ofensa ao devido processo legal e ao direito à ampla defesa, quando os beneficiários da reforma agrária apontados como possivelmente irregulares se viram impedidos de acessar recursos indispensáveis ao exercício de direitos, muitos de natureza fundamental.

## II – DO CABIMENTO DA ADPF

Nos termos da Lei 9.882/99, da doutrina especializada e da jurisprudência firmada em torno do tema, convivem três modalidades de ADPF: (a) autônoma, para questionar ato material do Poder Público, conforme a figura do *caput* do artigo 1º; (b) autônoma, para questionar ato normativo do Poder Público, nos termos do *caput* e do parágrafo único, inciso I, do artigo 1º, especialmente quando for incabível a ação direta de inconstitucionalidade (atos

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

municipais e pré-constitucionais); e (c) incidental a uma outra ação, para decisão sobre ato normativo, com fundamento no parágrafo único, I, do artigo 1º c/c inciso V do artigo 3º e § 1º do artigo 6º.

O ato ora atacado configura a primeira modalidade.

Outro requisito próprio da ADPF é o seu caráter de subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99), ou seja, a sua utilização só se dá quando não houver outro meio eficaz para decidir a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata. A jurisprudência do STF caminha no sentido de que a subsidiariedade há de ser avaliada à vista dos demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional (ADPF 388, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016). Nessa hipótese, o requisito é de fácil aferição, na medida em que o ato impugnado não tem natureza normativa, o que impede seja ele objeto das demais ações objetivas previstas na Constituição.

Quanto ao terceiro requisito para a interposição de ADPF, nem a Constituição Federal, nem a Lei n° 9.868/99 definiram o que se entende como preceito fundamental. Há, porém, consenso doutrinário e jurisprudencial quanto ao fato de que direitos e garantias individuais arrolados no texto constitucional se qualificam como tal (ADPF 33, Relator Min. GILMAR MENDES, DJ 27/20/2006). No caso, como já enunciado, além dos direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, do devido processo legal e da ampla defesa, e da moradia digna, também são apontados como violados princípios estruturantes da sociedade nacional. Desse modo, o instrumento proposto é adequado.

III – DA PARALISIA DA REFORMA AGRÁRIA

O acórdão impugnado paralisa a reforma agrária até o julgamento de mérito da matéria, sem data anunciada para acontecer.

4

Há uma estreita ligação entre reforma agrária/moradia/dignidade/justiça social e igualdade.

O Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, incorporado pelo direito brasileiro, estabelece em seu art. 11 que "os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida".

Na Constituição brasileira, o direito à moradia vem expressamente consagrado em seu art. 6º, *caput.* Ingo Wolfgang Sarlet[1] o tem como uma das principais expressões da dignidade da pessoa humana:

> "Por outro lado, útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época.
> Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, liás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como e função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade".

[1]*Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF, in* "Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica", coord. Daniel Sarmento e Ingo Wolfgang Sarlet. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 696.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A Constituição brasileira também relaciona diretamente política agrícola e direito à moradia em seu art. 187, VIII.

O Relator especial da ONU para moradia adequada, Miloon Kothari, em seu informe apresentado em 13 de fevereiro de 2008[2], considera como um dos principais obstáculos à realização desse direito, por inúmeros segmentos das sociedades nacionais, o fato de se considerar a morada, a terra e a propriedade como produtos comercializáveis, e não direitos humanos. Diz ele:

> "A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase ¾ estão controladas por apenas 2,5% de latifundiários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm a sua propriedade, e se consideram camponeses sem terra. Em média, 71,6% de famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China).
> A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação e a habitação urbana. A despeito de a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não haver se promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, se impede a esses migrantes, com frequência, o acesso a uma moradia adequada, o que os leva a viver em bairros de casebres e outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas.
> As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma séria de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a segurança alimentar, ou a pobreza extrema".

Portanto, a exemplo do que ocorre com os demais direitos fundamentais, há, na reforma agrária, uma dimensão subjetiva e outra objetiva. No primeiro caso, ela

[2]ONU. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari.* A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008, disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view

concretiza o direito à moradia e, em consequência, densifica o princípio da dignidade da pessoa humana. No segundo, ela realiza os objetivos que a Constituição coloca para o Estado brasileiro, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais.

Nesse desenho que a Constituição e o aparato internacional lhe confere, parece absolutamente fora de propósito paralisar a reforma agrária, mesmo diante de irregularidades na concessão de lotes. Apenas uma hipótese teria idoneidade de acarretar uma breve suspensão dessa política: a prova de que o arcabouço legislativo existente não cumpre as múltiplas facetas da reforma agrária. Já eventuais irregularidades na execução do PNRA, objeto de mera suspeita por ora, hão de ser apuradas, mas sem possibilidade de gerar a paralisia do programa.

Oscar Vilhena Vieira[3] defende que a persistência de profundas desigualdades econômicas e sociais afeta o próprio Estado de Direito. Segundo ele, "a exclusão econômica e social, decorrentes de níveis extremos e duradouros de desigualdade, destrói a imparcialidade do direito, causando a *invisibilidade* dos extremamente pobres, a *demonização* daqueles que desafiam o sistema e a *imunidade* dos privilegiados, aos olhos dos indivíduos e das instituições. Em suma, a desigualdade sócio-econômica corrói a reciprocidade, tanto em seu sentido moral quanto como interesse mútuo, o que enfraquece a integridade do Estado de Direito" (destaques do autor).

A paralisia da reforma agrária tem esse efeito colateral perverso, de sugerir que a estrutura fundiária brasileira, profundamente desigual, conta com o aparato estatal para a sua manutenção.

Por fim, em relação a esse tópico, não parece haver, nas atribuições conferidas ao TCU pelo art. 71 da CR, autorização para sustar o andamento de uma política pública e tampouco para determinar que ela caminhe segundo a sua compreensão.

[3] *A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito, in* "Igualdade, Diferença e Direitos Humanos", coord. Daniel Sarmento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p 191.

IV – DA OFENSA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA

Como acima assinalado, a decisão cautelar do TCU impôs severos ônus a 578 mil beneficiários da reforma agrária, suspeitos de irregularidades, ao impedi-los de acessar diversas políticas públicas indispensáveis a uma existência digna no campo. Tudo isso, no entanto, sem que fossem chamados a se explicar.

A incidência dos princípios do contraditório e da ampla defesa no procedimento administrativo está absolutamente livre de discussão, na medida em que a Constituição Federal, em seu art. 5º, LV, diz expressamente que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que esses princípios cabem tanto em punições disciplinares como em quaisquer situações de restrições de direitos[4]. No RE 199.733/MG, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, assentou-se que:

> "O vocábulo litigante há de ser compreendido em sentido lato, ou seja, a envolver interesses contrapostos. Destarte, não tem o sentido processual de parte, a pressupor uma demanda, uma lide, um conflito de interesses constante de processo judicial. Este enfoque decorre da circunstância de o princípio estar ligado, também, aos processos administrativos. A presunção de legitimidade dos atos administrativos milita não só em favor da pessoa jurídica de direito privado, como também do cidadão que se mostre, de alguma forma, por ele alcançado. Logo, o desfazimento, ainda que sob o ângulo da anulação, deve ocorrer cumprindo-se, de maneira irrestrita, o que se entende como devido processo legal (*lato sensu*), a que o inciso LV do artigo 5º objetiva preservar. O contraditório e a ampla defesa, assegurados constitucionalmente, não estão restritos apenas àqueles processos de natureza administrativa que se mostrem próprios ao campo disciplinar. O dispositivo constitucional não contempla especificidade."

E no julgamento do MS 23.550/DF, o Ministro Sepúlveda Pertence, redator do acórdão, reforçou essa convicção exatamente em hipótese envolvendo o Tribunal de Contas da União:

[4]MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional,* 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 660/662

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

> "De outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, *a fortiori,* é irrecusável que a ela há de submeter-se o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase-jurisdicional.
> De todo irrelevante a circunstância – a que se apegam as informações – de não haver previsão expressa de audiência dos interessados na Lei Orgânica do TCU, salvo nos processos de tomada ou prestação de contas, dada a incidência direta, na hipótese, das garantias constitucionais do devido processo.
> De qualquer modo, se se pretende insistir no mau vezo das autoridades brasileiras de inversão da pirâmide normativa do ordenamento, de modo a acreditar menos na Constituição do que na lei ordinária, nem aí teria salvação o processo; nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da União da aplicação subsidiária da lei geral do processo administrativo federal, a L. 9.784/99, já em vigor ao tempo dos fatos.
> Nela, explicitamente, se prescreve a legitimação, como 'interessados no processo administrativo', de todos 'aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada' (art. 9º II)."

Na atualidade, a Súmula Vinculante 3, do Supremo Tribunal Federal, estabelece que "nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão."

Há, portanto, um aparato normativo e jurisprudencial que não permite dúvidas quanto ao fato de que o impedimento de acesso a políticas públicas, tal como vinha ocorrendo ao longo de muitos anos, só poderia se dar após se garantir aos beneficiários da reforma agrária direito ao contraditório e à ampla defesa. Aliás, aqui, ocorreu o contrário. Tal como apontado acima, o atingido pela decisão deve de alguma maneira intuir que há uma suspeita contra si e demonstrar que a sua situação é legal ou passível de regularização. O absurdo dispensa comentários adicionais.

Sequer se diga que a providência é de natureza meramente cautelar. Direitos não podem ser limitados ou suprimidos diante de "indícios de irregularidades", resultado de mero cruzamento de bases de dados.

V – DA MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os requisitos para que se formule pedido liminar. Os argumentos até então apresentados são sinal da fumaça do bom direito.

Por outro lado, a presença do *periculum in mora* parece incontestável diante da natureza dos direitos que se busca resguardar. A reforma agrária, como instrumento a um só tempo conformador do direito à moradia e de redução da pobreza e das desigualdades sociais, não pode sofrer descontinuidades.

Nesse ponto, são necessárias algumas considerações adicionais. Percebe-se da leitura do acórdão impugnado e da defesa do INCRA uma disputa na interpretação da legislação de regência. Nesse cenário, a disputa deve ser resolvida, provisoriamente, em favor da instituição competente pela implementação da reforma agrária. Assim o recomendam os princípios da presunção de legalidade do ato administrativo e da proteção à confiança legítima, este último faceta subjetiva da segurança jurídica, revelada pela calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos do poder público[5].

Ressalte-se que não se pretende ignorar aqui eventuais irregularidades ou mesmo crimes. A apuração deve ocorrer e, provados os fatos, as medidas hão de vir, depois de assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

A urgência decorre ainda da situação em que se encontram as pessoas suspeitas de irregularidade, condenadas à miséria e à exclusão, na medida em que não podem acessar qualquer recurso que tem por pressuposto o PNRA.

VI – DO PEDIDO

Pelo exposto, essa Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão aguarda a propositura de ADPF, a fim de que: (i) seja dada continuidade ao PNRA, nos moldes em que vinha sendo executada pelo INCRA; (ii) o impedimento de acesso a quaisquer

[5]RIBEIRO, Ricardo Lodi, *A segurança jurídica na jurisprudência do STF. In* "Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica", Coord: Daniel Sarmento e Ingo Wolfgang Sarlet, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 342/343.

benefícios por parte das 578 mil pessoas apontadas como irregulares só se dê após lhes seja assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Brasília, 6 de setembro de 2016.

Deborah Duprat
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

## Representação por ADI – Regularização fundiária rural e urbana. Inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 759/2016. Lei nº 13.465/2017

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República

A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, representar pela propositura de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face da Lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, pelas razões a seguir deduzidas.

I – DO OBJETO

O diploma legal ora referido, que decorreu da conversão da Medida Provisória n° 759 de 2016 (PLV 12/2017), dispõe sobre “a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal”, “institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” e modifica mais de uma

dezena de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, muitas das quais são fruto de processos legislativos que envolveram grande participação popular.

As justificativas apresentadas pelo Presidente da República para a MP, conforme declara a respectiva exposição de motivos[1], seriam basicamente as seguintes: (i) concretização do direito constitucional à moradia em virtude do crescimento desordenado nos grandes centros urbanos provocados pela incompatibilidade entre a legislação existente e a realidade fática; (ii) correção dos indícios de irregularidades, constatados na execução da política de reforma agrária pelo Tribunal de Contas da União nos acórdãos nº 775/2016, nº 1.086/2016 e nº 2.451/2016, todos proferidos na TC 000.517/2016-0; (iii) adequação do Programa Terra Legal às necessidades sociais, tendo em vista a possibilidade de regularização de inúmeras ocupações clandestinas no âmbito da Amazônia; (iv) criação de institutos jurídicos – *e.g.* "legitimação fundiária" – para permitir a regularização de ocupações clandestinas nas cidades brasileiras; e (v) proteção ao meio ambiente mediante a privatização de terras públicas, especialmente nas áreas pertencentes à Amazônia Legal, visto que "o resultado da não ocupação destas terras revelou-se catastrófico, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas".

Todavia, como se verá ao longo dessa representação, a Lei federal nº 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos da relevância e urgência, afronta múltiplos direitos constitucionais, tais como a moradia (art. 6º), a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, *caput,* XXIII), o meio ambiente (art. 225), a política de desenvolvimento urbano (art. 182), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188), os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3°), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (faceta de proibição da proteção deficiente).

[1] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em 7/8/2017

Desse modo, a possível ADI busca desconstituir lei federal inquinada de vícios formal e material de inconstitucionalidade, impedindo, assim, que continue a produzir seus efeitos, conducentes a graves retrocessos em matéria de direitos fundamentais.

De resto, 61 entidades ligadas ao meio ambiente – convencidas de que a lei em comento enseja ampla privatização de terras públicas, florestas, águas e ilhas federais na Amazônia e zona costeira do Brasil – apresentaram representação dirigida a Vossa Excelência, cujo objetivo se identifica ao ora pretendido[2].

Passa-se, então, a demonstrar o cabimento da medida.

## II – DO CABIMENTO DA ADI

A primeira questão a ser discutida na ação consiste na possibilidade de controle judicial dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias (art. 62 da CR/88), bem como se os vícios formais decorrentes dessa ausência contaminam a lei de conversão.

A doutrina especializada e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal têm reconhecido, de forma excepcional, a sindicabilidade dos requisitos da MP pelo Poder Judiciário. Isso porque, apesar da fluidez e indeterminabilidade dos conceitos de "relevância" e "urgência", que estão submetidos à análise discricionária e inicial do Chefe do Poder Executivo, há casos em que o seu uso ocorre nitidamente de forma anômala, com excesso ou

[2] Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-jul-30/lei-regularizacao-fundiaria-privatiza-terras-publicas-dizem-entidades> Acesso em 8/8/17.

abuso do poder de legislar, a reclamar a intervenção jurisdicional para censurar a norma que contenha tal vício. A propósito:

> "Ementa: CONSTITUCIONAL. ART. 5º DA MP 2.170/01. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. SINDICABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO. ESCRUTÍNIO ESTRITO. AUSÊNCIA, NO CASO, DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA NEGÁ-LOS. RECURSO PROVIDO. 1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência. (…)". (RE 592377, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-055 DIVULG 19-03-2015 PUBLIC 20-03-2015)

> "EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte que altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzindo o artigo 15-A, com seus parágrafos, e alterando a redação do parágrafo primeiro do artigo 27. - Esta Corte já firmou o entendimento de que é excepcional o controle judicial dos requisitos da urgência e da relevância de Medida Provisória, só sendo esse controle admitido quando a falta de um deles se apresente objetivamente (…)". (ADI 2332 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2001, DJ 02-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02146-02 PP-00366)

Vê-se, portanto, que o controle judicial quanto ao preenchimento dos pressupostos para elaboração de medidas provisórias deve ser feito caso a caso. É verdade que, em determinadas situações, os requisitos da relevância e urgência são constatados de plano (zona de certeza positiva). Em outros, pode-se perceber certa margem de dúvida (zona cinzenta). Há hipóteses, porém, em que é bastante nítida a falta de tais pressupostos (zona de certeza

negativa), sendo cabível, nesse caso, a atuação do Poder Judiciário. Como será visto em capítulo próprio, a última hipótese corresponde à situação da MP 759/2016.

É importante relembrar, ainda, que o STF, em um primeiro momento, entendia que a superveniência da lei de conversão não era contaminada com os vícios formais – ausência de relevância ou urgência – existentes na medida provisória[3]. Contudo, a partir do julgamento da ADI/MC 3.090/DF, a compreensão da Suprema Corte foi alterada, no sentido de que "a lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade". No mesmo sentido:

> "EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N° 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei n° 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. (…)". (ADI 4048 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232)

> "EMENTA: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA

[3] A propósito: "EMENTA: Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP. Medida Provisória. Superação, por sua conversão em lei, da contestação do preenchimento dos requisitos de urgência e relevância. Sendo a contribuição expressamente autorizada pelo art. 239 da Constituição, a ela não se opõem as restrições constantes dos artigos 154, I e 195, § 4º, da mesma Carta. Não compromete a autonomia do orçamento da seguridade social (CF, art. 165, § 5º, III) a atribuição, à Secretaria da Receita Federal de administração e fiscalização da contribuição em causa. Inconstitucionalidade apenas do efeito retroativo imprimido à vigência da contribuição pela parte final do art. 18 da Lei nº 8.715-98". (ADI 1417, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/1999, DJ 23-03-2001 PP-00085 EMENT VOL-02024-02 PP-00282)

> Nº 213/2004, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.096/2005. PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI. AÇÕES AFIRMATIVAS DO ESTADO. CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA. (…). 2. A conversão de medida provisória em lei não prejudica o debate jurisdicional sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade desse espécime de ato da ordem legislativa. (…)". (ADI 3330, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 21-03-2013 PUBLIC 22-03-2013 RTJ VOL-00224-01 PP-00207)

Desse modo, muito embora a MP 759/2016 tenha sido convertida na Lei federal nº 13.465/2017, os vícios formais existentes na primeira não são passíveis de convalidação pela segunda e, por essa razão, submetem-se ao controle de constitucionalidade pela via concentrada.

De resto, o raciocínio acima expendido também se aplica aos demais vícios formais existentes na MP 759, quais sejam, invasão de competência constitucionalmente reservada à lei complementar (art. 62, § 1º, III, CR) e regulamentação indevida de matéria relacionada ao direito processual civil (art. 62, I, "b", CR), consoante já admitiu o STF[4].

No tocante às inconstitucionalidades materiais, torna-se desnecessário realizar qualquer aprofundamento quanto ao cabimento da medida, sendo suficiente ressaltar que a Lei nº 13.465/2017 constitui ato normativo federal, dotada de generalidade e abstração, e as ofensas apontadas à Constituição são de natureza direta.

[4] A título de exemplo: "EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 9.° da Medida Provisória n.° 2.164-41/2001. Introdução do art. 29-C na Lei n.° 8.036/1990. Edição de medida provisória. Sucumbência. Honorários advocatícios. Ações entre FGTS e titulares de contas vinculadas. Inexistência de relevância e de urgência. Matéria, ademais, típica de direito processual. Competência exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa aos arts. 22, inc. I, e 62, caput, da CF. Precedentes. Ação julgada procedente. É inconstitucional a medida provisória que, alterando lei, suprime condenação em honorários advocatícios, por sucumbência, nas ações entre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e titulares de contas vinculadas, bem como naquelas em que figurem os respectivos representantes ou substitutos processuais". (ADI 2736, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO (PRESIDENTE), Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2010, DJe-058 DIVULG 28-03-2011 PUBLIC 29-03-2011 EMENT VOL-02491-01 PP-00051 RTJ VOL-00222-01 PP-00057 RDDP n. 99, 2011, p. 132-144)

## III – DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

### III.1 – Ausência do requisito da urgência para edição da MP 759 (art. 62, *caput*, da CR)

É inquestionável o caráter de excepcionalidade que reveste o instituto das medidas provisórias, tendo em vista a necessidade de equilíbrio e independência na relação entre os Poderes da República. Nesse sentido, a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República não prescinde da estrita observância aos requisitos de urgência e relevância previstos no art. 62 da Constituição de 1988.

No caso da medida provisória n° 759/2016, não há quaisquer elementos que evidenciem urgência para sua edição.

O problema de terras no Brasil remonta ao período colonial, com a implantação do regime de sesmarias. O documento mais importante dessa época é o alvará de 5/10/1795, que se inicia oferecendo um quadro da situação: "Que sendo-me presentes em consulta do Conselho Ultramarino os abusos, irregularidades e desordens, que tem grassado, estão, e vão grassando em todo o Estado do Brasil, sôbre o melindroso objeto das suas sesmarias (...)". Segundo Edmundo Zenha[5],

> A tál ponto havia chegado a confusão que muitos portadores de títulos perfeitos não achavam onde se instalar, e outros, sem título nenhum, afora a própria audácia, mantinham em seu poder tratos vastos e dos melhores.

[5] http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12437

O alvará determinava que as sesmarias concedidas sob sua vigência fossem demarcadas no prazo de um ano, e as outorgadas no regime das leis anteriores (todas portuguesas), no de dois anos, sob pena de comisso. Reservava, ainda, para o serviço real, as madeiras próprias para embarcação: "sendo pública a lassidão e a liberdade, com que se franqueia, e toleram os cortes das madeiras nas matas de todo o Estado do Brasil, e tão irregulares, e nocivos, que em poucos anos nenhuma haverá em sítios cômodos (...)".

Portanto, a grilagem de terras e o desmatamento atravessam séculos sem soluções de todo satisfatórias. Não é concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandem o uso desse instrumento excepcional que é a medida provisória.

O mesmo ocorre com a justificativa para a reforma urbana: "o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira*"*. Aqui também se tem um problema estrutural, vivenciado há décadas pelo país, e, nesse sentido, incapaz de configurar a urgência necessária para fundamentar o rompimento das regras ordinárias de produção legislativa.

A ausência da urgência é ainda evidenciada pelo fato de que a MP n° 759 remete grande parte da matéria que pretende normatizar a regulamentações futuras, em franca demonstração da inexistência do *periculum in mora* que autorizaria a atuação do Presidente da República, em detrimento do Congresso Nacional[6]. A revogação de legislação essencial à regularização

[6]A título de exemplo, cita-se os seguintes artigos da Lei federal 11.465/2017:
"Art. 83. Os procedimentos para a Reurb promovida em áreas de domínio da União serão regulamentados em ato específico da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), sem prejuízo da eventual adoção de procedimentos e instrumentos previstos para a Reurb.
(…)
Art. 89. Os procedimentos para a transferência gratuita do direito real de uso ou do domínio pleno de imóveis da União no âmbito da Reurb-S, inclusive aqueles relacionados à forma de comprovação dos requisitos pelos beneficiários, serão regulamentados em ato específico da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).
Art. 4º A Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

fundiária e a sua substituição por normas que não são autoaplicáveis faz com que a MP n° 759 na verdade venha agravar os problemas que, segundo enuncia, seriam de urgente resolução.

Além disso, a Lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, promoveu diversas alterações na legislação sobre a regularização de assentamentos urbanos, o que enfraquece a justificativa da MP de que haveria incompatibilidade entre a realidade fática e a ordem jurídica vigente. Além disso, todos os municípios brasileiros e o DF estavam em avançado estágio de adaptação de suas políticas e normas locais com a sistemática nela disposta, tendo que, agora, readequar a regularização fundiária urbana ao modelo trazido pela Lei federal nº 13.465/2017, o que afetará exponencialmente a própria celeridade prometida pela MP 759.

Causa, ainda, enorme espanto a adoção de medida legislativa extraordinária pelo Presidente da República para modificar mais de uma dezena de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, algumas das quais são fruto de processos legislativos que envolveram grande participação popular, o que representa grave distorção do sistema democrático.

As seguintes leis são alteradas pela MP n° 759:

> Lei nº 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária;
> Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;

"Art. 18. O descumprimento das condições resolutivas pelo titulado implica resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório.
§ 9º Ato do Poder Executivo disporá sobre regulamento para disciplinar o valor e o limite da compensação financeira, além de estabelecer os prazos para pagamento e para a desocupação prevista no § 7º deste artigo.
Art. 98. Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

> Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal;
> Lei nº 12.512/201, que institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais;
> Lei nº 13.001/2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária;
> Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos;
> Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União;
> Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida;
> Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a preservação da vegetação nativa;
> Lei nº 13.240/2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos;
> Lei nº 13.139/2015, que dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União.

Conforme já afirmado reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, o desvirtuamento decorrente da edição imprópria de medidas provisórias desfigura a relação institucional entre os Poderes, ao conferir inconstitucional preeminência ao Executivo[7]. De modo que, no caso, mostra-se patente a inconstitucionalidade formal da Lei federal nº 13.465/2017, na medida em que, repita-se, a lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória.

[7] "A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de checks and balances, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. (ADI 2.213, Ministro Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O único ponto em que a MP 759, de algum modo, satisfaz os seus pressupostos constitucionais é aquele que diz respeito aos obstáculos criados ao Plano Nacional da Reforma Agrária, pelo TCU na TC 000.517/2016-0. No entanto, mesmo aqui, a MP vai além do necessário para corrigir os equívocos dos sucessivos acórdãos do TCU, ao admitir situações, por exemplo, em que o pagamento para fins de reforma agrária será feito em dinheiro, e não em TDAs (art. 184, *caput,* CR).

III.2 – Usurpação da competência legislativa de matéria própria de lei complementar e de direito processual civil pela MP 759 (art. 62, I, "b", e § 1º, III)

As demais inconstitucionalidades formais decorrem de invasão, pela MP 759, em matérias as quais a Constituição vedou a edição dessa espécie legislativa, conforme enuncia o art. 62, I, "b", e § 1º, III:

> "Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
> § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
> I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
> (...)
> b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
> (...)
> III – reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Primeiro, porque a MP 759, ao revogar os arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 (art. 109 da Lei federal nº 13.465/2017), dispôs sobre matéria relativa ao "procedimento contraditório

11

especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária", cuja regulamentação foi reservada à lei complementar pela Constituição de 1988 (art. 184, § 3º[8]).

Segundo, porque tratou de tema pertinente ao direito processual civil estrito ao incluir[9] os incisos X e XI no art. 799 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Novo Código de Processo Civil), o que configura, igualmente, abuso do poder de legislar pelo Presidente da República.

## IV – DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

Não é necessário analisar destacadamente cada dispositivo da Lei federal nº 13.465/2017, porque, fundamentalmente, ela peca ao tratar dos seus temas centrais – regularização fundiária rural, regularização fundiária urbana e desmatamento – em descompasso com as diretrizes que a Constituição estipula. Antes, porém, de tecer quaisquer considerações sobre as inconstitucionalidades existentes, é de todo importante realçar a compreensão correta do direito social à moradia, o qual foi equivocadamente utilizado como pano de fundo para a edição da MP 759.

### IV.1 - Direito social à moradia.

[8] "Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.
(...)
§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação."

[9] Veja-se o art. 57 da Lei federal nº 13465/2017: "Art. 57. O caput do art. 799 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos X e XI:
"Art. 799.
X - requerer a intimação do titular da construção-base, bem como, se for o caso, do titular de lajes anteriores, quando a penhora recair sobre o direito real de laje;
XI - requerer a intimação do titular das lajes, quando a penhora recair sobre a construção-base."

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Muito embora o direito à moradia tenha passado a figurar expressamente no texto constitucional como direito social, no *caput* do art. 6º, a partir da EC nº 26, de 2000, é inequívoco que o legislador constituinte já lhe conferia proteção a partir de diversos outros dispositivos (direito constitucional implícito), como *e.g.* ao consagrar a usucapião especial urbana e rural (arts. 183 e 191), a função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, 170, III e 182, § 2º), o salário-mínimo com capacidade de atender despesas com habitação (art. 7º, IV) etc. Há também estreita ligação entre o direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), consoante afirma Ingo Wolfgang Sarlet[10]:

> "Por outro lado, útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época.
>
> Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre ihrer Freiheit). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, liás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como e função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade".

[10]*Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF, in* "Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica", coord. Daniel Sarmento e Ingo Wolfgang Sarlet. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 696.

No plano internacional, o primeiro documento a fazer menção foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em seu art. XXV(1):

> "Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle."

O Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), de 1966, incorporado pelo direito brasileiro, estabelece em seu art. 11 que "os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida".

Por sua vez, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao interpretar o mencionado preceito do PIDESC, destacou em seu Cometário Geral nº 4:

> "10. Independentemente do estado de desenvolvimento de qualquer país, há alguns passos que devem ser tomados imediatamente. **Como reconhecido na Estratégia Global para Habitação e em outras análises internacionais, muitas das medidas requeridas para promover o direito à habitação exigiriam apenas a abstenção pelo governo de certas práticas e o comprometimento a facilitar a "auto-ajuda" pelos grupos afetados**. Para que se considere que tais passos são considerados além do máximo de recursos disponíveis para um Estado-parte, é apropriado que uma solicitação seja feita assim que possível de cooperação internacional de acordo com os artigos 11(1), 22 e 23 do Pacto, e que o Comitê seja informado disto.
>
> 11. **Estados-partes devem dar prioridade devida àqueles grupos sociais que vivem em condições**

> **desfavoráveis, dando-lhes particular consideração. Políticas e legislação não deveriam ser criadas para beneficiar grupos sociais já favorecidos, em detrimento de outros**. O Comitê é ciente que fatores externos podem afetar o direito a uma melhoria contínua das condições de vida, e que em muitos Estados-partes as condições de vida em geral declinaram durante a década de 80. Entretanto, como foi percebido pelo Comitê no Comentário Geral 2 (1990) (E/1990/23, annex III), apesar de problemas causados externamente , as obrigações do Pacto continuam a aplicar-se e são talvez até mais pertinentes durante tempos de contração econômica. Assim, pareceria para o Comitê que o declínio geral nas condições de vida e habitação, diretamente atribuíveis a decisões políticas e legislativas pelos Estados-partes e à falta de medidas compensatórias que se façam acompanhar, seria inconsistente com as obrigações assumidas no Pacto."[11] (grifos acrescidos).

Entre os principais documentos produzidos em conferências da ONU, pode-se destacar a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976 (Habitat I), e a Declaração de Istambul, de 1996 (Habitat II), tendo esta última consignado o seguinte:

> "8. Nós reafirmamos nosso compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais. Com essa finalidade, deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não-governamentais, em todos os níveis, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias."[12]

Assentadas essas premissas, verifica-se que, a despeito de a Constituição de 1988 não conter uma definição mínima do que seja o direito à moradia, ou como o Estado deve pautar ações na busca de sua efetividade, as normas internacionais assumem especial relevância como elemento densificador, servindo de importante vetor interpretativo para o Poder Judiciário proceder ao

[11] Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>. Acesso em 14/8/2017

[12] Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em 14/8/17.

controle de atos dos Poderes Legislativo e Executivo que possam conduzir, em alguma medida, a violações ou retrocessos.

IV.2 – Regularização fundiária rural

A Constituição de 1988 é explícita quanto à necessidade da alteração da estrutura fundiária do país, marcada por acentuada concentração da terra. De acordo com o texto constitucional, a reforma agrária deve ser feita mediante a desapropriação de imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade (art. 184[13]) ou pela destinação de terras públicas ou devolutas (art. 188[14]).

O investimento constitucional na reforma agrária tem um claro propósito: a estreita ligação entre reforma agrária/moradia/dignidade/justiça social e igualdade. De resto, a Constituição brasileira também relaciona diretamente política agrícola e direito à moradia em seu art. 187, VIII[15].

O Relator especial da ONU para moradia adequada, Miloon Kothari, em seu informe apresentado em 13 de fevereiro de 2008[16], considera como um dos principais obstáculos à realização desse direito, por inúmeros segmentos das sociedades nacionais, o fato de se considerar a moradia, a terra e a propriedade como produtos comercializáveis, e não direitos humanos. Diz ele:

[13] "Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei."

[14] "Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária."

[15] "Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

[16] ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari. A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008, disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view

> "A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase ¾ estão controladas por apenas 2,5% de latifundiários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm a sua propriedade, e se consideram camponeses sem terra. Em média, 71,6% de famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China).
> A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação e a habitação urbana. A despeito de a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não haver se promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, se impede a esses migrantes, com frequência, o acesso a uma moradia adequada, o que os leva a viver em bairros de casebres e outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas.
> As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma série de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a segurança alimentar, ou a pobreza extrema".

Portanto, a exemplo do que ocorre com os demais direitos fundamentais, há, na reforma agrária, uma dimensão subjetiva e outra objetiva. No primeiro caso, ela concretiza o direito à moradia e, em consequência, densifica o princípio da dignidade da pessoa humana. No segundo, ela realiza os objetivos que a Constituição coloca para o Estado brasileiro, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais[17].

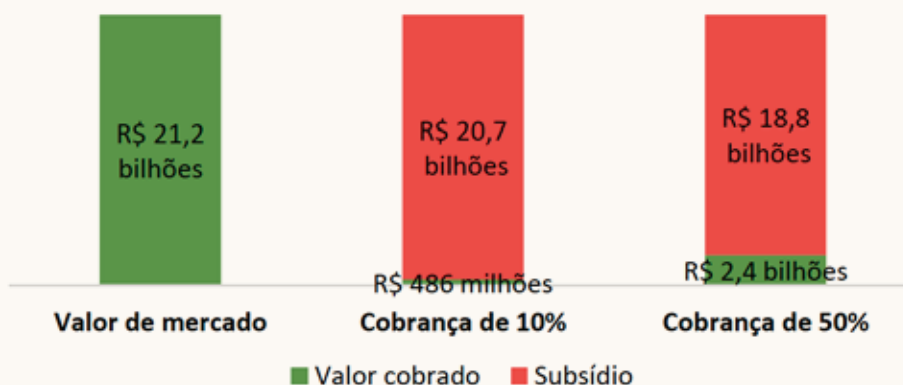
[17] Oscar Vilhena Vieira defende que a persistência de profundas desigualdades econômicas e sociais afeta o próprio Estado de Direito. Segundo ele, "a exclusão econômica e social, decorrentes de níveis extremos e duradouros de desigualdade, destrói a imparcialidade do direito, causando a invisibilidade dos extremamente pobres, a demonização daqueles que desafiam o sistema e a imunidade dos privilegiados,

Por essa razão, o art. 188 da CR estabelece que "a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária". Tal dispositivo busca assegurar que: (i) a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a implementação do direito à moradia; (ii) haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária brasileira; e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada a todos os brasileiros e brasileiras.

No entanto, a Lei nº 13.465/2017 não ostenta compromisso algum quanto ao cumprimento de quaisquer dessas metas. Isso porque ela autoriza a transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a grilagem e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade das referidas políticas constitucionais.

Pode-se afirmar, sem qualquer medo de errar, que a aplicabilidade da lei em comento resultará em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Brasil, além de promover sensível aumento do quadro de concentração de terras nas mãos de poucos. A título de exemplo, a nova redação dada ao art. 17, § 5º, da Lei Federal 8.629/93, permite a venda de terras públicas a preço muito abaixo do valor de mercado – "entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra" – e sem necessidade de licitação, o que, segundo cálculos realizados pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da

aos olhos dos indivíduos e das instituições. Em suma, a desigualdade sócio-econômica corrói a reciprocidade, tanto em seu sentido moral quanto como interesse mútuo, o que enfraquece a integridade do Estado de Direito" (destaques do autor). (*Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito, in* "Igualdade, Diferença e Direitos Humanos", coord. Daniel Sarmento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p 191).

Amazônia (IMAZON), representará uma perda de 19 a 21 bilhões de reais somente na Amazônia[18]. Tal conclusão resultou da análise de dados empíricos, utilizados pela referida ONG com base em área de 6,9 milhões de hectares (25.199 imóveis) a ser regularizada, e considerou a diferença do valor médio de mercado dos imóveis e a quantia cobrada à luz dos parâmetros da Lei 13.465/2017, conforme gráfico abaixo:

Como forma de conter essa liquidação absurda de bens públicos em proveito de interesses particulares, mormente no âmbito da Amazônia, que abriga em sua grande parte terras indígenas e territórios de comunidades quilombolas e tradicionais, a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF expediu, em 14/7/2017, a recomendação nº 01/2017[19] para orientar que o INCRA se abstenha de aplicar as disposições da Lei 13.465/2017 no âmbito do Programa Terra Legal, ante a "ausência normativa da pauta de valores de terra nua para fins de titulação e regularização fundiária".

De resto, a privatização em massa de bens públicos operada pela Lei 13.465/2017 – cuja destinação deveria satisfazer, nos termos do art. 188 da CR, a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária – tem o efeito

[18] Disponível em: <http://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-impacto-das-novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/> Acesso em 8/8/17. Tal valor
[19] Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/1_2017_Recomendacao_GT_Terras.pdf> Acesso em 8/8/17.

perverso de sugerir que a estrutura fundiária brasileira, profundamente desigual, conta com o aparato estatal para a sua manutenção.

IV.3 – Regularização fundiária urbana

Quanto à proposta de regularização fundiária urbana, a Lei federal nº 13.465/2017 peca por ignorar a concepção de cidade inaugurada pela Constituição de 1988. Não bastou a tão importante documento assegurar que todos e cada integrante da sociedade brasileira fosse sujeito de direito. Era também preciso garantir que essas pessoas, até então excluídas dos espaços públicos, tivessem ali voz e vez. Daí por que estatui em seu art. 182, *verbis:*

> "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
>
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da político de desenvolvimento e de expansão urbana".

Há, nesses enunciados, um princípio básico: a cidade, nela incluída a possibilidade de sua expansão e desenvolvimento, é uma construção coletiva que se traduz no plano diretor. Essa preocupação também está expressa no art. 29, XII[20], da Constituição de 1988, que passou a exigir a efetiva participação popular no planejamento municipal.

A propósito, Raquel Rolnik[21] destaca:

[20] "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
(...)
XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)"

[21] Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças – 1ª ed. - São Paulo: Boimtempo, 2015, p. 318.

> “A formulação do planejamento como instrumento de reforma urbana tinha como finalidade incidir sobre o modelo de desenvolvimento urbano, construído ao longo de quatro décadas de urbanização intensa e marcado pela exclusão político-territorial de parcelas majoritárias da população. Implicava, portanto, a "quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização".
> Também procurava incidir sobre o modelo de gestão do território e sobre a definição de políticas urbanas na direção da construção da cidadania, para além de seu aspecto normativo, voltado para os procedimentos político-eleitorais. Para isso, buscava promover, no âmbito de cada território, a produção de um sentido coletivo de sua destinação e controle, confrontando um modelo de sociabilidade individualista que não respeita o interesse público.”
> (…)
> “A experiência de constituição de políticas no Conselho Nacional das Cidades, assim como os processos de planejamento territorial participativo, apostava na construção de espaços públicos como *locus* de exercício da solidariedade cívica e de conquista do "direito a ter direitos" pelos muitos brasileiros que se viam inseridos de forma precária nas cidades e políticas urbanas. A agenda desafiava a máquina pública, burocracias estatais, partidos e lideranças políticas a produzir instituições capazes de gerar trocas e acordos entre os diferentes atores locais a respeito do futuro de sua sociedade, promover redes de atores trabalhando sobre problemas públicos, instalar instrumentos de mobilização dos cidadãos, criar normas para garantir a implementação destes acordos, ter capacidade estratégica de articulação política e, sobretudo, ganhar a confiança dos atores e reduzir as incertezas do sistema político.”[22]

Tal entendimento conta, inclusive, com amparo no Tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a ECO-92, segundo afirma Rogério Gesta Leal[23]:

[22] Idem, pp. 322/323.
[23] Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 164.

> “Nesta mesma direção, o tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a ECO-92, aponta com clareza os princípios que devem nortear a política urbana, consistindo em três fundamentos básicos: a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, esta compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) a função social da cidade e da propriedade.”

Coerente com esse propósito, foi editado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), destacando-se do seu art. 2º:

> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
> (…)
> IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.

A Lei federal nº 13.465/2017 está na contramão de todas essas diretrizes: ressente-se de participação popular, não dialoga com planos diretores e tampouco com o licenciamento ambiental e urbanístico.

É que as suas disposições, além de terem sido positivadas sem a prévia elaboração de estudos técnicos e participação popular (por ser fruto de medida provisória), amplia indevidamente as hipóteses de regularização

fundiária (para alcançar não apenas ocupações destinadas à moradia, mas também para fins profissionais ou comerciais[24]) e, pior, confere clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades. Basta comparar as então vigentes regras da Lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 – que consagravam vários mecanismos de proteção à moradia, à função social da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (*e.g.* arts. 46 e 47) – com as normas que as substituíram (*e.g.* arts. 11, 33 e 35), donde se pode inferir que houve significativa redução de exigências ambientais e urbanísticas.

Outro exemplo de descompasso com o texto constitucional pode ser visto no art. 23 da Lei federal nº 13.465/2017, que cria o instituto da "legitimação fundiária" e está definido como "forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016".

Isso porque a fixação do referido marco temporal para fins de aquisição da propriedade, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou da vinculação de seu uso para moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por grileiros e desmatadores, além de incentivar

[24] "Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:
I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;
III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;
(...)
VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais."

novas invasões dessa natureza. Ora, se a Constituição exige tais pressupostos para os institutos da usucapião especial urbana e rural (arts. 183 e 191), que cuidam da aquisição apenas de áreas particulares, por que na "legitimação fundiária" - que envolve aquisição de áreas públicas – seria cabível dispensá-los?

Em seguida, far-se-á uma exposição das demais inconstitucionalidades materiais que são comuns à regularização fundiária urbana e rural.

IV.4 – Vedação ao retrocesso em matéria de direitos fundamentais e descumprimento aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

A lei em comento incide também em outro vício, ao desconsiderar os diversos comandos normativos, em especial o Estatuto da Terra (na regularização rural[25]) e o Estatuto da Cidade (na regularização urbana[26]): retrocesso em matéria de direitos fundamentais, o que é vedado pelo dever de progressividade assumido pelo Brasil no "Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais" (art. 2º, item 1[27]) e no Protocolo de San

[25] O descompromisso com a Lei federal nº 4.504/1964 ocorre à vista de seus objetivos: (i) promover a reforma agrária e a política agrícola (art. 1°); (ii) dar cumprimento à função social da propriedade (art. 2º); e (iii) assegurar a ocupação da área para cultura efetiva e morada habitual (art. 11).

[26] Além de tudo o que foi exposto acerca do Estatuto da Cidade no tópico anterior, acrescente-se o que prevê a Lei federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 - "dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS – em seu art. 4º, inciso II, alínea "c":

"Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

(…)

II – as seguintes diretrizes:

(...)

c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;

(…)."

[27] "Artigo 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas."

Salvador, que contém regra específica que obriga os Estados a adotarem medidas para assegurar a progressiva prestação dos direitos sociais (art. 1º[28]).

A respeito do último ponto, Paulo Gilberto Cogo Leivas afirma que, a partir da regulação dos direitos fundamentais, surge uma legítima pretensão a que a disciplina normativa não seja revogada ou, o que é caminhar no mesmo sentido, que a regulação não seja protelada indevidamente, nem substituída por uma disciplina normativa menos realizadora dos direitos fundamentais[29].

Essa eficácia impeditiva de retrocesso é uma das características funcionais dos direitos fundamentais, assim expressa por José Adércio Leite Sampaio:

> "não admitem retrocessos, revelando-se como um marco de evolução intangível. Sobre o 'legislador de configuração' essa diretiva cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito cliquet (Favoreu)."[30]

A jurisprudência do STF endossa a posição ora defendida:

> "(...). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações

[28] "Artigo 1º
Obrigação de Adotar Medidas
Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo."

[29] *Teoria dos direitos fundamentais sociais.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 83.

[30] *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 672.

> positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em conseqüência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados". (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)

De resto, a mera facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda – o que em tese é possível pelas disposições normativas constantes da Lei federal 13.465/2017 – viola ainda os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados no art. 3° da CR/88[31].

IV.5 – Ofensa ao direito ao mínimo existencial

Como visto acima, não há como negar que a Lei federal nº 13.465/2017, seja na regularização fundiária rural, seja na regularização fundiária urbana, ampliará o universo de pessoas desfavorecidas.

[31]Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O mínimo existencial constitui um pressuposto para a fruição da liberdade[32], bem como para a participação democrática na vida pública[33]. Ademais, a sua garantia, além de instrumental para a liberdade e para a democracia, pode ser concebida como um fim em si, no marco de uma concepção de justiça social que leve a sério as necessidades e o sofrimento humano[34].

Uma ótima definição do mínimo existencial pode ser colhida em decisão da Corte Constitucional da Colômbia (Sentença C- 776, de 2003):

> "O objeto do direito fundamental ao mínimo vital abarca todas as medidas positivas ou negativas constitucionalmente ordenadas com o fim de evitar que a pessoa se veja reduzida em seu valor intrínseco como ser humano devido a não contar com as condições materiais que a permitam levar uma existência digna (…). A dimensão positiva deste direito fundamental pressupõe que o Estado e, ocasionalmente, os particulares (...) estejam obrigados a subministrar a pessoa que se encontre em situação na qual ela mesmo não pode atuar autonomamente e que compromete as condições materiais da sua existência, as prestações necessárias e indispensáveis para sobreviver dignamente e evitar sua degradação ou aniquilamento como ser humano."

[32] John Rawls. Liberalismo Político. Trad. Sergio Rena Madero Baéz. México: Fondo de Cultura Econômica, 1995, p. 31-32; e Ricardo Lobo Torres. "Mínimo Existencial como Conteúdo Essencial aos Direitos Fundamentais". In: Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (Orgs.). Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 313-342.

[33] Jürgen Habermas. Direito e Democracia entre Facticidade e Validade. Vol I. Trad. Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 160; Cláudio Pereira de Souza Neto. Teoria Constitucional da Democracia Deliberativa. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 235 ss.

[34] Cf. Rodolfo Arango. El Concepto de Derechos Fundamentales Sociales. México: Legis, 2005, p. 238-296; Daniel Sarmento. "A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos". In: Cládio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (Org). Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Op. cit., p. 553-586.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Em matéria de tutela do mínimo existencial, a doutrina[35] e a jurisprudência nacional e comparada[36] vêm reconhecendo a legitimidade e a necessidade da intervenção do Poder Judiciário, diante de violações comissivas ou omissivas perpetradas pelos demais poderes do Estado. Isto porque o mínimo existencial, pela sua relevância para a dignidade humana, liberdade e exercício de democracia, não pode ficar à mercê da vontade das maiorias legislativas de ocasião, nem dependente dos caprichos e preferências dos administradores públicos.

O Supremo Tribunal Federal vem seguindo esta linha em reiterados julgados, como comprovam as seguintes ementas:

> "Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da 'cláusula da reserva do possível'. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do 'mínimo existencial'. Viabilidade instrumental da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração)." (ADPF 45, Ministro Celso Mello, DJ de 4/5/2004)

[35] Veja-se, dentre outros, Robert Alexy. "Derechos Fundamentales Sociales". In: Miguel Carbonell, Juan Antonio Parceo y Rodolfo Vázques. Derechos Sociales y Derechos de las Minorias. México: Editorial Porrúa, 2004, p. 69-88; Ingo Wolfgang Sarlet. "Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 88". In: Ingo Wolgang Sarlet (Org.). O Direito Público em Tempos de Crise. Livraria do Advogado, 1999, p. 129-173; Victor Abramovich y Christian Courtis. Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles. Madrid: Editorial Trotta, 2002; Ana Paula de Barcellos. A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípios da Dignidade da Pessoa Humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 247-302; Daniel Sarmento. "A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos", Op. cit.; e Paulo Gilberto Cogo Leivas. Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

[36] Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal reconheceu a existência de um direito sindicável ao mínimo existencial exatamente na área de assistência social (BVerfGE 40, 121 (133)). Em Portugal, cabe mencionar a importante decisão que declarou a inconstitucionalidade de lei que restringira o rendimento de inserção social apenas a pessoas com mais de 25 anos, reconhecendo afronta ao "conteúdo mínimo do direito a um mínimo de existência condigna". (Acórdão nº 509/02)

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA – EDUAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, art. 208, IV) – COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, art. 211, § 2º).
- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).
- Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor 'das crianças de zero a seis anos de idade' (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.
- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.
- Os Municípios – que atuarão prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento de crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou mera oportunidade, a eficácia deste direito de índole social.
- Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente as hipóteses de políticas públicas definidas

> pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre elas incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à reserva do possível.” (Ag. Reg. no Rec. Ext. 410.715-5, 2ª T., Ministro Celso Mello, julgado em 22/11/2005).

À vista do exposto, infere-se que a Lei federal nº 13.465/2017 ofende o direito ao mínimo existencial em sua dupla perspectiva (negativa e positiva[37]), seja por suprimir as condições materiais básicas da população de baixa renda para acesso a uma vida digna (*e.g.* moradia adequada), seja por descumprir com o dever prestacional do Estado de satisfazer, na maior medida possível, os direitos fundamentais, especialmente a favor dos segmentos compostos por pessoas mais necessitadas[38].

IV.6 – Descumprimento ao princípio da função social e ambiental da propriedade e ao princípio da proporcionalidade (faceta de proibição da proteção deficiente)

Desde a chamada “Declaração de Estocolmo*”,* firmada em junho de 1972 pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ficou assentado que:

[37] Sobre o tema, Daniel Sarmento destaca: “O direito mínimo existencial corresponde à garantia das condições materiais básicas de vida. Ele ostenta tanto uma dimensão negativa como uma positiva. Na sua dimensão negativa, opera como um limite, impedindo a prática de atos pelo Estado ou por particulares que subtraiam do indivíduo as referidas condições materiais indispensáveis para uma vida digna. Já na sua dimensão positiva, ele envolve um conjunto essencial de direitos prestacionais”. (Artigo: A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético Jurídicos; p.27) Disponível em: <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/16-a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos/a-protecao- judicial-dos-direitos-sociais.alguns-parametros-etico-juridicos-daniel-sarmento.pdf> Acesso em 14/8/2017.

[38] A propósito: “O traço mais distintivo da ordem social brasileira é a desigualdade. Já se tornou um jargão a afirmação de que em nosso país convivem, lado a lado, elites vivendo de acordo com os padrões do 1º Mundo e setores da população sobrevivendo em verdadeiro estado de exceção econômica, privados do acesso às necessidades mais básicas. Neste contexto, os direitos sociais deveriam exercer um papel essencial, de emancipação dos componentes destes segmentos excluídos, ao proporcionar-lhes não só mais bem-estar, como também a possibilidade efetiva de fruição das suas liberdades individuais e políticas”. (Daniel Sarmento, ibidem, p. 38)

> "A defesa e a melhoria do meio humano para as gerações presentes e futuras converteram-se em um objetivo imperioso para a humanidade e deverão ser perseguidas ao mesmo tempo em que o são as metas fundamentais já estabelecidas da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo e em conformidade com ambas.
> Para chegar a essa meta será mister que cidadãos e comunidade, empresas e instituições em todos os planos, aceitem as responsabilidades que lhes incumbem, e que todos participem equitativamente do labor comum."

A centralidade do meio ambiente nas preocupações atuais, e a sua repercussão direta em questões como saúde, qualidade de vida, responsabilidade pelas gerações vindouras, permeia toda a Constituição de 1988, a tal ponto que o próprio conceito de propriedade chega, em larga medida, a ser ressemantizado. Nessa linha, dois dispositivos são de fundamental importância:

> "Art. 5º (…)
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;"
>
> "Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
> (...)
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;"

Eros Grau[39] destaca que o princípio da função social da propriedade "passa a integrar o conceito jurídico-positivo da propriedade". No mesmo sentido, Kildare Gonçalves Carvalho, para quem "a propriedade, sem deixar de ser privada, se socializou, com isso significando que deve oferecer à coletividade uma maior utilidade, dentro da concepção de que o social orienta o individual."[40]

A ressignificação do instituto altera, por sua vez, a relação proprietário/propriedade. É ainda de Eros Grau a seguinte lição:

[39]GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988.* 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 270
[40]CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional Didático.* 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 217.

> "O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não meramente, de não fazer - ao detentor do poder que deflui da propriedade[41]."

Seguindo também essa compreensão, e mais forte na perspectiva ambiental, Álvaro Luiz Valery Mirra destaca que "a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponham aos proprietários comportamentos positivos, no exercício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente"[42].

Analisando-se especificamente a Lei federal nº 13.465/2017, constata-se que suas disposições não contêm instrumentos eficazes para deter o desmatamento. Ao contrário, torna mais frágil a proteção ambiental.

Primeiro, porque, ao passar para o domínio privado uma quantidade enorme de terras públicas e devolutas, dificulta em demasia a criação de áreas de proteção ambiental (art. 225, III, CR). Isso se dá em função do diminuto estoque de terras públicas e devolutas que resta para tal fim e pelo custo implicado na aquisição de áreas privadas, especialmente em tempos em que os gastos públicos estão reduzidos.

[41]*ob. cit.,* p. 269
[42]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. In* "Revista de Direito Ambiental": RT, n. 2, 1996, pp. 59-60

Segundo, porque não há evidências empíricas de que o programa "Terra Legal", instituído pela Lei 11.952/2009, tenha resultado em diminuição do desmatamento. Não obstante, esse programa de regularização fundiária, antes restrito à Amazônia Legal, alcança agora todo o País.

Terceiro, porque a Lei 11.952/2009 já trazia em si duas fragilidades ambientais: (i) não condicionava a regularização fundiária à recuperação das áreas já degradadas no passado, pelo próprio ocupante ou seus antecessores; e (ii) previu que apenas o desmatamento irregular realizado em área de preservação permanente ou de reserva legal daria ensejo à reversão da área em favor da União, mas não o desmatamento irregular em outros trechos das terras regularizadas. O dano ambiental decorrente dessas disposições tende agora a se potencializar, dada a capilaridade da política para todo o território nacional.

E quarto, como a liberação das condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso pode se dar sem a realização de vistoria, que passa a ser uma faculdade, o cumprimento da função ambiental do imóvel não poderá ser atestada.

Cabe aqui invocar também o princípio da vedação à proteção deficiente de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, que representa uma das facetas do princípio da proporcionalidade. Diante do reconhecimento de que o Estado tem o dever de agir na proteção de bens jurídicos de índole constitucional, a doutrina vem assentando que a violação à proporcionalidade não ocorre apenas quando há excesso na ação estatal, mas também quando ela se apresenta manifestamente deficiente[43]. O STF já empregou esta categoria em algumas decisões, como quando rechaçou a extensão à união estável da aplicação

[43] Cf. Martin Borowski. La Estructura de los Derechos Fundamentales. Trad. Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003, p. 162/166; Ingo Wolgang Sarlet. "Constituição e Proporcionalidade: O Direito Penal e os Direitos Fundamentais entre a Proibição de Excesso e Deficiência". In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 47, 2004, p. 60-122; e Lênio Luiz Streck. "Bem Jurídico e Constituição: Da Proibição do Excesso (Übermassverbot) à Proibição de Proteção Deficiente (Untermassverbot)". Boletim da Faculdade de Direito , v. 80, 2004, p. 303/345.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

do dispositivo do Código Penal (hoje revogado), que previa a extinção de punibilidade do crime do estupro sempre que o autor se casasse com a vítima[44].

A violação à proporcionalidade, na sua faceta de proibição à proteção insuficiente, se materializa aqui em diversos aspectos além dos já citados, como, por exemplo, pela dispensa de licenciamento ambiental nos processos de regularização fundiária urbana[45]. De modo que o legislador expôs bens jurídicos de máxima importância sem uma razão suficientemente forte que justificasse esta sua opção.

Enfim, pelas razões expostas, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão entende ser inconstitucional, formal e materialmente, a Lei federal nº 13.465/2017.

## V – DA MEDIDA CAUTELAR

[44]"Quanto à proibição de proteção insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental." (RE 418.376, DJ 23/03/2007)

[45] Nos termos do art. 33 da lei, não há exigência de licenciamento ambiental do projeto de regularização fundiária:
Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.
Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:
I - na Reurb-S:
a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e
b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;
II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados;
III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários."

Estão presentes os requisitos para que se formule pedido liminar. Os argumentos até então apresentados são sinal da fumaça do bom direito.

Por outro lado, a presença do *periculum in mora* parece incontestável diante da natureza dos direitos que se busca resguardar. As políticas agrícola, de reforma agrária e de desenvolvimento urbano, como instrumentos a um só tempo conformador do direito à moradia e de redução da pobreza e das desigualdades sociais, não podem sofrer descontinuidades.

A Lei federal nº 13.465/2017, caso não seja suspensa liminarmente, permitirá a privatização em massa de bens públicos – e há notícias de atuação política para criação de mutirões objetivando acelerar a emissão de títulos[46] – sem qualquer preocupação com tais políticas, o que consolidará situações irreversíveis, como a elevação do número de mortes em razão de conflitos fundiários, o aumento da concentração fundiária (por atender aos interesses do mercado imobiliário e de especuladores urbanos e rurais), além de conceder anistia a grileiros e desmatadores. Ressalte-se, também, a ocorrência de prejuízo aos processos de regularização fundiária, que vinham caminhando de acordo com a legislação anterior (Lei nº 11.977/2009), tendo que se readequar à nova regulamentação.

Enfim, a lei ora impugnada tem o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas populares voltadas à democratização do acesso à moradia e terra, pondo, ainda, em risco a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

## VI – DO PEDIDO

[46] Veja-se a seguinte notícia publicada no sítio eletrônico do Senado:
"Raupp quer mutirão para regularização de terras em Rondônia
O senador Valdir Raupp (PMDB-RO) qualificou a Lei 13.465, sancionada em julho, de "um novo capítulo na história fundiária de nosso país", e previu que ela terá um impacto positivo sobre a segurança pública e a economia, em todo o Brasil e particularmente em Rondônia. Ele propôs um mutirão para a emissão de títulos de propriedade em seu estado, com base na nova lei, que facilita a regularização fundiária em zonas rurais e urbanas.
(…)
– Até lá vai dar tempo para a regularização fundiária. Nosso trabalho agora é buscar apoio para acelerar a emissão de títulos. Pretendemos contactar o governador Confúcio Moura, bem como representantes do Incra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do programa Terra Legal, para organizar um mutirão para regularizar as terras de Rondônia – previu o senador." (http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/03/raupp-quer-mutirao-para-regularizacao-de-terras-em-rondonia/tablet)

Pelo exposto, essa Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão aguarda a propositura da ADI, com pedido de medida cautelar, para o fim de suspender a aplicação da Lei federal nº 13.465/2017 e, ao final, declarar sua inconstitucionalidade, nos termos acima assinalados.

Brasília, 24 de agosto de 2017

Deborah Duprat
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

# RECOMENDAÇÕES DO GT E RESOLUÇÃO DO CNDH

## Recomendação nº 01/2019 – Obrigatoriedade de interlocução do Incra com movimentos sociais.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

RECOMENDAÇÃO Nº 1/2019/PFDC/MPF

Referência: PA nº 1.00.000.013764/2016-85

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC – (Grupo de Trabalho Reforma Agrária), no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos 127 e 129, incisos II e III, da CR, e nos artigos 5º, incisos I, alíneas “a”, “c” e “h”; II, alínea “d”; III, alínea “e”; V, alíneas “a” e “b”; e 6º, incisos VII, alínea “a” e “c”, e XX, da Lei Complementar 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei 7.347/1985;

CONSIDERANDO que a Constituição da República, em seu art. 175, diz competir ao Estado direta ou indiretamente a prestação de serviços públicos relacionados aos direitos nela especificados, em particular os direitos sociais declinados no art. 6º, e, como seu componente indissociável, a reforma agrária, tal como disciplinada nos artigos 184 e seguintes;

CONSIDERANDO que a própria Constituição, em seu art. 187, determina a necessária participação de produtores e trabalhadores rurais no planejamento e execução da política nacional de reforma agrária e incentiva o cooperativismo;

CONSIDERANDO que a concretização do projeto político-jurídico previsto na Constituição é dever de todos, do Estado e da sociedade civil, e que a reforma

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

agrária e o cumprimento da função social da posse e da propriedade são imperativos de igualdade material, de redução de discriminações de todos os tipos e de solidariedade (art. 3º);

CONSIDERANDO que a Constituição de 1988 investe fortemente nas iniciativas e configurações coletivas., destacando-se, a título exemplificativo, a liberdade sindical (art. 8º); direito à greve (art. 9º); participação em audiências públicas a serem realizadas por comissões permanentes ou temporárias do Congresso Nacional ou de suas Casas (art. 58, § 2º, II); iniciativa popular de lei (art. 61, § 2º); ação popular (art. 5º, LXXIII); Conselho da República (art. 89); legitimidade para a propositura de ações concentradas de constitucionalidade (art. 103); planejamento municipal (art. 29, XII); usuários dos serviços públicos (art. 37, § 3º); seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII); saúde (art. 198, III); educação (art. 205); proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º) e do meio ambiente (art. 225); assistência social (art. 204), criança e adolescente (art. 227, §7º);

CONSIDERANDO o disposto no inciso XVIII do artigo 5º da CR, segundo o qual “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”.

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 1969, deixou absolutamente clara a relação entre democracia e liberdade de associação. A ementa do respectivo acórdão é suficientemente elucidativa[1]:

1 Supremo Tribunal Federal, ADI 1969, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 08/08/2007.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.

II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung).

III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.

CONSIDERANDO que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em reunião de 17 de dezembro de 2018, aprovou a Resolução 73/173, que, entre outras providências, "insta a los Estados a que reconozcan, mediante declaraciones públicas, políticas, programas y leyes, la importante y legítima función que desempeñan las personas, los grupos y las instituciones de la sociedad en la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación[2]";

CONSIDERANDO que o mais importante precedente sobre o tema, no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, é o "Caso Escher e outros vs Brasil", que trata da interceptação de linhas telefônicas das organizações sociais ADECON e COANA, ligadas ao MST na luta pela reforma agrária no País, e sua posterior divulgação na imprensa. A Corte endossou a conclusão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,

2 Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/173&Lang=S>. Acesso em 24 fev. 2019.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

de ofensa ao direito de reunião ou associação, com previsão no artigo 16.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de San José da Costa Rica")[3];

CONSIDERANDO que não há, seja no direito interno, seja no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, norma que exija a formalização de coletivos para habilitá-lo à luta por direitos, inclusive porque toda concepção associativa regula-se pela ideia central de ausência de ingerência estatal;

CONSIDERANDO, portanto, que os potenciais beneficiários da política nacional de reforma agrária não podem ser prejudicados ou discriminados por cumprirem dois desígnios constitucionais, quais sejam, buscar a reforma agrária e se associarem livremente para tal fim;

CONSIDERANDO que a ocupação de imóveis que não cumprem a função social da propriedade situa-se dentro das liberdades de manifestação, protesto e expressão;

CONSIDERANDO, ainda, que somente a lei pode criar obrigação e/ou extinguir direitos, tanto na seara cível, quanto na penal ou administrativa, conforme art. 5º, II, da CR;

3 Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

CONSIDERANDO que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA desempenha serviço público;

CONSIDERANDO ser diretriz de atendimento ao usuário de serviço público a vedação a qualquer tipo de discriminação, nos termos do art. 5º, V, da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que o usuário poderá apresentar manifestações perante a Administração Pública, por meio da ouvidoria do órgão, nos termos dos artigos 9º e 10 da Lei n. 13.460/2017;

CONSIDERANDO que são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a ouvidoria, nos termos do art. 10, §2º, da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que é vedada a recusa ao recebimento de manifestações, sendo cabível a responsabilização do agente público que assim agir, nos termos do art. 11 da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que são atribuições precípuas da ouvidoria, dentre outras, promover a participação do usuário na administração pública, propor a adoção de medidas para a defesa de seus direitos e promover a adoção de mediação e conciliação entre

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

o usuário e o órgão ou a entidade pública, nos termos do art. 13, I, V e VII, da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que a Administração Pública pode, mediante atos normativos específicos, dispor sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias, desde que respeitadas as diretrizes, princípios e disposições legalmente estabelecidos em favor dos usuários dos serviços públicos, nos termos do art. 17 da Lei 13.460/17;

CONSIDERANDO que o Decreto 8.955, de 11 de janeiro de 2017, manteve-se vigente e compatível com a posterior previsão do art. 17 da Lei 13.460/2017 ;

CONSIDERANDO que o artigo 7º do Decreto 8.955/2017 estabelece o papel da Ouvidoria Agrária Nacional como espaço administrativo de interlocução, mediação e resolução de conflitos sociais no campo, como se observa de sua redação:

> Art. 7º À Ouvidoria Agrária Nacional compete:
>
> I - promover conversações junto a representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras entidades relacionadas com o tema, visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo;
>
> II - estabelecer interlocução com Governos estaduais e municipais, movimentos sociais rurais, produtores rurais e sociedade civil para prevenir, mediar e resolver as tensões e os conflitos agrários a fim de garantir a paz no campo;
>
> III - diagnosticar tensões e conflitos sociais no campo, de forma a propor soluções pacíficas;
>
> IV - consolidar informações sobre tensões e conflitos sociais no campo, com o objetivo de propiciar ao Presidente do INCRA e a

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

> outras autoridades subsídios atualizados e periódicos para tomada de decisão; e
>
> V - adotar as medidas necessárias para garantir a preservação dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

CONSIDERANDO a informação de que a Ouvidoria Agrária Nacional expediu recomendação aos Superintendentes Regionais do INCRA, por meio do Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA nos seguintes termos:

> 1. Em consonância com as diretrizes emanadas pela Presidência do INCRA, esta Ouvidoria Agrária Nacional recomenda informar a seus Chefes de Divisão e Executores de Unidades Avançadas a não atenderem entidades que não possuam personalidade jurídica, bem como seus representantes;
>
> 2.Da mesma forma não devem ser atendidos invasores de terra (estes devem ser notificados conforme a lei).

CONSIDERANDO que o documento estabeleceu direcionamento que cerceia e limita o atendimento ao usuário de serviço público, adotando medidas discriminatórias, em discordância com as disposições da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que as orientações adotam posição de acirramento de tensões sociais e conflitos no campo, em contrariedade ao papel mediador e de busca de pacificação, prevenção e resolução de tais antagonismos, conferido à Ouvidoria Nacional Agrária pelo ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO que, em memorando de esclarecimento, o Ouvidor Agrário Nacional afirma que as Superintendências do INCRA poderão receber

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

interessados, os quais, porém, só podem representar a si mesmos, "desde que devidamente identificados, na defesa de seus interesses", sendo a eles permitido agir em nome de terceiros se tiverem procuração para tanto;

CONSIDERANDO que o esclarecimento apresentado em nada altera a orientação anterior, reforçando, ao contrário, as ilegalidades e inconstitucionalidades aqui ressaltadas;

**RECOMENDA**

Ao Ouvidor Agrário Nacional e aos Superintendentes Regionais do INCRA que adotem as seguintes medidas, no âmbito de suas competências, imediatamente, em razão da urgência e gravidade dos fatos narrados:

i) ao Ouvidor Agrário Nacional que torne sem efeito as orientações contidas no Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA, dando amplo conhecimento aos Superintendentes Regionais e órgãos do INCRA, bem como ao público em geral;

ii) aos Superintendentes Regionais do Incra que procedam a atendimento amplo e integral de todos os usuários do serviço público, sem discriminação de qualquer natureza, o que deve abranger movimentos sociais e quaisquer entidades.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

ADVIRTA-SE que a presente RECOMENDAÇÃO deve ser cumprida a partir de seu recebimento, sob pena das ações judiciais cabíveis, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e criminal individual de agentes públicos.

PUBLIQUE-SE no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Brasília, 25 de fevereiro de 2019

*Assinado Eletronicamente*
DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

*Assinado Eletronicamente*
JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR
GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
IVAN CLAUDIO MARX
GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
JORGE LUIZ RIBEIRO DE MEDEIROS
GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
MICHELE DIZ Y GIL CORBI
GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA
GT Reforma Agrária/PFDC

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

## Recomendação nº 03/2019 – Obrigatoriedade de interlocução do Incra com movimentos sociais.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00141492/2019

RECOMENDAÇÃO Nº 3/2019/PFDC/MPF

Referências: Procedimentos Administrativos nºs 1.00.000.004982/2019-71 e 1.00.000.013764/2016-85

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC – (Grupo de Trabalho Reforma Agrária), no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos 127 e 129, incisos II e III, da CR, e nos artigos 5º, incisos I, alíneas "a", "c" e "h"; II, alínea "d"; III, alínea "e"; V, alíneas "a" e "b"; e 6º, incisos VII, alínea "a" e "c", e XX, da Lei Complementar 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei 7.347/1985;

CONSIDERANDO o inteiro teor da RECOMENDAÇÃO Nº 1/2019/PFDC/MPF, expedida em face do Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA;

CONSIDERANDO que o aludido memorando estabeleceu direcionamento que cerceava e limitava o atendimento ao usuário de serviço público, com viés discriminatório, violando as disposições da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que foi recomendado: (i) ao Ouvidor Agrário Nacional que tornasse sem efeito as orientações contidas no Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA, dando amplo conhecimento aos Superintendentes Regionais e órgãos do INCRA, bem como ao público em geral; e (ii) aos Superintendentes

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Regionais do INCRA que procedessem a atendimento amplo e integral de todos os usuários do serviço público, sem discriminação de qualquer natureza, o que deve abranger movimentos sociais e quaisquer entidades;

CONSIDERANDO que o Ouvidor Agrário nacional indicou o acatamento da RECOMENDAÇÃO Nº 1/2019/PFDC/MPF e informou que tornou sem efeito a orientação contida no Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/Sede/INCRA, de 21 de fevereiro de 2019, "no sentido de garantir tratamento isonômico, igualitário, impessoal e transparente na forma de solicitação de audiências com servidores e gestores da autarquia, a bem da organização do serviço público";

CONSIDERANDO que, em sua resposta, o ouvidor informou a edição, pela Presidência do INCRA, da Portaria INCRA/P/N460, de 8 de março de 2019;

CONSIDERANDO que o escopo do referido ato normativo, expresso em seu art. 1º, é o de estabelecer os procedimentos para a realização de audiências entre particulares e agentes públicos em exercício no INCRA;

CONSIDERANDO que o conceito de particular adotado pela portaria limita o âmbito de incidência do ato normativo às hipóteses de atendimentos meramente individuais, em nome próprio ou de terceiros, mais uma vez ignorando organizações e movimentos sociais que defendem interesses coletivos;

CONSIDERANDO que, quanto aos demais administrados, o artigo 6º da Lei de Desburocratização (Lei n. 13.726/2018) estabelece como regra a amplitude de meios de comunicação entre Administração Pública e Administrado, *verbis*:

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

> Art. 6º Ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação entre o Poder Público e o cidadão poderá ser feita por qualquer meio, inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, e correio eletrônico, devendo a circunstância ser registrada quando necessário.

CONSIDERANDO que a Lei n. 13.460/2017 adota como padrão de atuação da Administração Pública (i) o pronto atendimento ao administrado, com a obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço (art. 5º, III c/c art. 6º, VI); (ii) eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido (art. 5º, XI); (iii) a utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos (art. 5º, XIV);

CONSIDERANDO que, tendo em conta essa disciplina legal e o histórico de acirramento de tensões relacionadas à reforma agrária e à atividade-fim do INCRA e de sua Ouvidoria-Agrária Nacional, a imposição de barreiras, formalidades ou exigências para o pronto atendimento a interessados, sejam pessoas individualmente consideradas ou coletivos, acarreta elevado custo social, situação essa abarcada pela responsabilização prevista no art. 11 da aludida lei;

**RECOMENDA**

Ao Presidente do INCRA a imediata revogação da Portaria nº 460, de 8 de março de 2019, pela sua desconformidade com a Constituição e com as leis acima referidas. E, ainda, que não adote qualquer medida no sentido de obstar ou prejudicar o devido acolhimento à RECOMENDAÇÃO Nº 1/2019/PFDC/MPF (cópia anexa), dirigida a todas as Superintendências Regionais e órgãos internos do INCRA.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

ADVIRTA-SE que a presente RECOMENDAÇÃO deve ser cumprida a partir de seu recebimento, sob pena das ações judiciais cabíveis, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e criminal individual de agentes públicos.

PUBLIQUE-SE no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Brasília, 20 de março de 2019

*Assinado Eletronicamente*
DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

*Assinado Eletronicamente*
JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR
GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
IVAN CLAUDIO MARX
GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
JORGE LUIZ RIBEIRO DE MEDEIROS
GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
MICHELE DIZ Y GIL CORBI
GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA
GT Reforma Agrária/PFDC

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

## Recomendação nº 10/2019 – Impossibilidade de desistência de desapropriações.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00395220/2019

RECOMENDAÇÃO Nº 10/2019/PFDC/MPF

Referência: PA nº 1.00.000.012201/2019-12

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC – (Grupo de Trabalho Reforma Agrária), no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos 127 e 129, incisos II e III, da CR, e nos artigos 5º, incisos I, alíneas "a", "c" e "h"; II, alínea "d"; III, alínea "e"; V, alíneas "a" e "b"; e 6º, incisos VII, alínea "a" e "c", e XX, da Lei Complementar 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei 7.347/1985;

CONSIDERANDO que a Constituição da República, em seu art. 175, diz competir ao Estado direta ou indiretamente a prestação de serviços públicos relacionados aos direitos nela especificados, em particular os direitos sociais declinados no art. 6º, e, como seu componente indissociável, a reforma agrária, tal como disciplinada nos artigos 184 e seguintes;

CONSIDERANDO que a própria Constituição, em seu art. 184, atribui à União a competência para desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel que não esteja cumprindo a sua função social;

CONSIDERANDO que o decreto que declara o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação;

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que o ato administrativo que declara o interesse social é precedido de uma série de etapas para a aferição da função social da propriedade, em atenção ao que dispõe o art. 186 da Constituição;

CONSIDERANDO que os artigos 184 e 186 possuem uma dimensão organizacional e procedimental, porquanto exigem que o Estado adote as medidas necessárias para a efetivação da reforma agrária, sob pena de incorrer em omissão inconstitucional e proteção deficiente do respectivo direito fundamental;

CONSIDERANDO que os procedimentos a serem observados pela Administração Pública pressupõem a adoção de medidas preparatórias de natureza técnica com o fim de aferir os requisitos constitucionais e legais para a edição do ato administrativo que declara o interesse social de um imóvel para fins de reforma agrária;

CONSIDERANDO que tais medidas acarretam dispêndio de recursos humanos e materiais;

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas da União (TCU), em diversos acórdãos (*v.g.*, TC 023.113/2017-0; TC 011.196/2018-1), aponta que obras paralisadas são responsáveis por "prejuízos de difícil mensuração, tais como os custos relacionados ao desgaste e manutenção das obras, o comprometimento dos serviços já executados e o prejuízo ocasionado pela privação dos benefícios assistenciais que o empreendimento viria a gerar";

CONSIDERANDO que o mesmo raciocínio é aplicável a políticas públicas, como a de reforma agrária, uma vez que a sua paralisação implica o comprometimento de medidas já adotadas, como vistorias, levantamentos ocupacionais e outras diligências, além do dispêndio de recursos materiais e humanos;

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que o TCU recomenda a eficiência do gasto governamental e a institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que contemplem objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo prazo (Acórdão 2.127/2017-Plenário);

CONSIDERANDO que o ato declaratório do interesse social para fins de desapropriação possui o atributo da imperatividade, de modo que a sua concretização independe da vontade do particular, e que a cognição limitada da ação judicial de desapropriação afasta, nesse tipo de demanda, a discussão acerca da submissão do bem à força expropriatória do Estado, devendo o debate restringir-se aos valores de indenização;

CONSIDERANDO que a aferição do cumprimento da função social da propriedade não se enquadra em juízo de conveniência e oportunidade do gestor, além de viabilizar a concretização de direitos fundamentais sociais de trabalhadores rurais;

CONSIDERANDO o teor de resoluções do Conselho Diretor do INCRA que implicam a desistência de processos de desapropriação ou o cancelamento de títulos da dívida agrária após longo período de tramitação;

CONSIDERANDO, a título de exemplo, o teor da Resolução nº 9, de 12 de julho de 2019, do Conselho Diretor do INCRA, que trata do imóvel rural "Fazenda das Cabras", localizado no Município de Figueirópolis (TO), no qual houve desistência de desapropriação com base em menção a argumentos como "demora na solução da demanda" e "alto custo de obtenção", sem qualquer análise aprofundada do processo administrativo de desapropriação e consideração acerca da concretização do direito fundamental acima referido, em dissonância com Comitê de Decisão Regional sobre o tema (Processo Administrativo nº 54240.003384/2002-99);

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO, também como exemplo, o teor da Resolução nº 13, de 13 de agosto de 2019, do Conselho Diretor do INCRA, que trata do imóvel rural “Fazenda Macaé”, localizado no Município de Andradina (SP), no qual se arquivou o Processo Administrativo nº 54190.001876/2002-82, com base no “reconhecimento da indisponibilidade orçamentária e financeira para disponibilização dos valores correspondentes à indenização”;

CONSIDERANDO que outras resoluções do gênero vêm sendo publicadas ou gestadas, sem fundamentação técnica ou atenção às etapas já realizadas, ignorando os recursos dispendidos e a realidade dos potenciais beneficiários da reforma agrária e limitando-se a afirmar genericamente a indisponibilidade orçamentária ou a demora na solução da demanda;

CONSIDERANDO que as resoluções afetam, na grande maioria dos casos, situações há muito tempo consolidadas e geram insegurança jurídica para milhares de famílias no campo;

CONSIDERANDO que há, no caso, uma violação do princípio da proteção da confiança, uma vez que, transcorridas as etapas da desapropriação, os potenciais beneficiários da reforma agrária nutrem expectativas legítimas de que serão atendidos pela política pública;

CONSIDERANDO que as medidas administrativas devem levar em consideração os impactos que acarretarão sobre cada grupo de pessoas, com especial atenção sobre a população vulnerável que será beneficiada pela política;

CONSIDERANDO que a atuação da autarquia desconsidera igualmente o efeito conflitivo que tais resoluções podem acarretar, notadamente quanto à paralisação da política de reforma agrária nos imóveis mencionados;

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto “C” – Lt. 03 Bloco “B” – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que as resoluções vêm desacompanhadas de qualquer diálogo prévio com as comunidades afetadas e não apontam qualquer medida efetiva para o cumprimento dos artigos 184 e 186 da Constituição no caso concreto;

CONSIDERANDO que o dispêndio de recursos e de emissão de títulos de dívida agrária nos processos de desapropriação se dá em etapas bem delimitadas, não sendo cabível a simples desistência, sem fundamentação, para desfazer uma série de atos já praticados e que demandaram custos para a Administração Pública;

CONSIDERANDO que a paralisação do processo de reforma agrária nesta etapa, após o dispêndio de recursos para a sua efetivação, pode também consistir em ato de improbidade administrativa;

CONSIDERANDO que, mesmo quando factível, a alegação de falta de disponibilidade de recursos financeiros não pode prescindir de uma efetiva demonstração dos recursos existentes de forma global e do planejamento a ser adotado em todas as áreas pelo gestor;

CONSIDERANDO que o fim legítimo do equilíbrio orçamentário não pode servir de escudo à restrição de direitos fundamentais sem qualquer argumentação adequada, sob pena de ofender-se o princípio da proporcionalidade;

CONSIDERANDO que a autarquia vem se valendo de publicidade institucional ("INCRA em movimento e em números") para divulgar a desistência de ações judiciais como medida de economia e de redução de despesas, olvidando-se do seu papel constitucional e do necessário compromisso com a legalidade e com a devida fundamentação dos atos do Conselho Diretor;

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**RECOMENDA**

À Presidência do INCRA e a cada um dos membros do Conselho Diretor da autarquia que adotem as seguintes medidas, no âmbito de suas competências, imediatamente, em razão da urgência e gravidade dos fatos narrados:

i) REVOGUEM as resoluções que tratam de desistências de desapropriação, cancelamentos de títulos de dívida agrária ou arquivamento de processos administrativos acerca do tema;

ii) DEIXEM de editar resoluções de tal natureza e PROCEDAM à adoção das seguintes medidas em cada processo administrativo:

– Análise dos custos já despendidos para a realização da reforma agrária em cada imóvel, discriminando os gastos e estipulando metas para a concretização dos processos;

– Análise global da política de reforma agrária e da previsão orçamentária, com a realização de planejamento para atendimento pleno dos casos em curso;

– Audiência pública com os potenciais beneficiários envolvidos, de forma a conferir transparência às medidas que pretende adotar;

– Estabelecimento de soluções para o atendimento dos beneficiários da política, em atenção à proteção da confiança;

ADVIRTA-SE que a presente RECOMENDAÇÃO deve ser cumprida a partir de seu recebimento, sob pena das ações judiciais cabíveis, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e criminal individual de agentes públicos.

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Com fundamento no art. 6º da LC 75/93, parte final do inciso XX, o Ministério Público Federal fixa o **prazo de 10 (dez) dias** para que o Incra responda se acatará ou não a presente recomendação, bem como apresente o cronograma de atendimento para o item "ii" do documento.

PUBLIQUE-SE no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Brasília, 23 de agosto de 2019.

*Assinado Eletronicamente*
DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

*Assinado Eletronicamente*
JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR
Coordenador do GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
DANIEL MEDEIROS SANTOS
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
JORGE LUIZ RIBEIRO DE MEDEIROS
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
MICHELE DIZ Y GIL CORBI
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
PATRÍCIA DAROS XAVIER
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
SADI FLORES MACHADO
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

*Assinado Eletronicamente*
*THALES CAVALCANTI COELHO*
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

SAF Sul, Quadra 04 – Conjunto "C" – Lt. 03 Bloco "B" – Salas 303/304 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3105-6001 E-mail: pfdc@mpf.mp.br Site: pfdc.mpf.mp.br

## Recomendação nº 11/2019 – Regularização do funcionamento do Programa Pronera

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00419765/2019

RECOMENDAÇÃO Nº 11/2019/PFDC/MPF

Referência: PA nº 1.00.000.018947/2019-30

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC – (Grupos de Trabalho Reforma Agrária e Educação em Direitos Humanos), no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos 127 e 129, incisos II e III, da CR, e nos artigos 5º, incisos I, alíneas “a”, “c” e “h”; II, alínea “d”; III, alínea “e”; V, alíneas “a” e “b”; e 6º, incisos VII, alínea “a” e “c”, e XX, da Lei Complementar 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei 7.347/1985;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/88, art. 127);

CONSIDERANDO, também, ser função institucional do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (CF/88, art. 129, II e III);

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público, como determinado no art. 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atuar na proteção e defesa dos interesses sociais e difusos;

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que a Constituição Federal consagra em seu artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados;

CONSIDERANDO que são princípios constitucionais da administração pública, no desempenho de seus atos, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput da CF/88);

CONSIDERANDO que sob o ponto de vista constitucional, no Brasil, a educação tem status de direito fundamental indisponível (art. 208, § 1º CR), notadamente no que tange à educação básica dirigida a crianças e adolescentes, dada a instituição do regime constitucional de proteção integral (MARQUES, 2004.461)[1];

CONSIDERANDO que o art. 205 da Constituição Federal estabelece que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho";

CONSIDERANDO que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB estabelece no art. 1º que "a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais";

CONSIDERANDO que nos parágrafos do art. 1º a LDB preceitua que o seu objeto é a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em

1 MARQUES, M. T. S. Sistema de Garantias de Direitos da Infância e da Juventude. In: LIBERATI, W. D. (org.). Direito à educação: uma questão de justiça. São Paulo. Malheiros. 2001.

SAF Sul – Quadra 04 – Lote 03 – Bloco B – Sala 303 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Telefones: 3105-6001 e-mail:pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

instituições próprias e que a educação deve vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social;

CONSIDERANDO que o **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA** é uma política pública de Estado, desenvolvida de maneira ininterrupta desde 1998 e atualmente consolidada pela Lei n. 11.9474/2009;

CONSIDERANDO que o PRONERA possibilita a democratização do acesso à educação, por intermédio de (i) alfabetização e escolarização de jovens e adultos; (ii) formação de educadores para as escolas do campo; e (iii) formação técnico-profissional de nível médio, superior, residência agrária e pós-graduação lato sensu e stricto sensu;

CONSIDERANDO que o Relatório Final da II Pesquisa Nacional de Educação nas áreas de Reforma Agrária (II PNERA), elaborado conjuntamente por INCRA, IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e a Cátedra UNESCO de Desenvolvimento Territorial e Educação do Campo (UNESP), concluiu que 164.894 educandos oriundos dos assentamentos de reforma agrária federal foram beneficiados por essa política no período de 1998 a 2011;

CONSIDERANDO que existem atualmente cerca de 40 cursos em andamento, nas modalidades de EJA, licenciatura, bacharelado e tecnólogo, conforme a relação de turmas celebradas e em execução no ano de 2019 (demanda orçamentária), informada no sítio eletrônico do INCRA (<http://www.incra.gov.br/educacao_pronera>);

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas da União (TCU), em diversos acórdãos (v.g., TC 023.113/2017-0; TC 011.196/2018-1), aponta que obras paralisadas são responsáveis por "prejuízos de difícil mensuração, tais como os custos relacionados ao desgaste e manutenção das obras, o comprometimento dos serviços já executados e o prejuízo ocasionado pela privação dos benefícios assistenciais que o empreendimento viria a gerar";

SAF Sul – Quadra 04 – Lote 03 – Bloco B – Sala 303 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Telefones: 3105-6001 e-mail:pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que o mesmo raciocínio é aplicável a políticas públicas, como a de reforma agrária, uma vez que suspensão ou paralisação de cursos implica o comprometimento dos seus objetivo, resultando assim em malversação de recursos materiais e humanos já empregados;

CONSIDERANDO que a apuração deste órgão constatou a suspensão do início de cursos por todo o país, de onde se destacam os seguintes:

- Gestão e Práticas em Educação do Campo – Especialização (Pernambuco);
- Anos finais do ensino fundamental – EJA (Rio de Janeiro);
- Educação do Campo – Especialização (São Paulo);
- Agroecologia – tecnólogo (Paraná);
- Enfermagem – Bacharelado (Paraná);
- Agropecuária – Tecnólogo (Rio Grande do Sul),
- Agronomia – Bacharelado (Rio Grande do Sul);
- Geografia – Licenciatura (Rio Grande do Norte)

CONSIDERANDO que a política pública em questão é um dever constitucional cuja efetivação exige continuidade, tanto para cursos em andamento como novos cursos;

CONSIDERANDO que a paralisação dos cursos em andamento causa prejuízos inestimáveis aos estudantes, que fizeram investimentos, de ordem financeira e pessoal, para a sua concretização, além de frustrar expectativas legítimas na fruição do direito;

CONSIDERANDO o número de cursos que tiveram seu início suspenso, sem justificativa adequada, o que indica risco à continuidade do PRONERA;

CONSIDERANDO que a ausência de fundamentação adequada para a suspensão de novos cursos pode caracterizar a prática de ato de improbidade administrativa, em

SAF Sul – Quadra 04 – Lote 03 – Bloco B – Sala 303 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Telefones: 3105-6001 e-mail:pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

virtude de resultar em não cumprimento de política de Estado na área de educação;

**RECOMENDA**

Ao Presidente do INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA que:

a) ADOTE as medidas administrativas necessárias para que os cursos em andamento sejam regularmente concluídos, inclusive aquelas voltadas para a sua inclusão nas peças legais pertinentes à execução orçamentária, notadamente Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, durante o período de desenvolvimento dos mencionados cursos;

b) ADOTE as medidas administrativas necessárias para a realização de novos cursos no âmbito do PRONERA, a fim de permitir a continuidade da política de Estado legalmente prevista, inclusive aquelas medidas voltadas para a inclusão em peças legais pertinentes à execução orçamentária, notadamente Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;

c) DISPONIBILIZE em plataforma de livre acesso o planejamento de cursos a serem implementados ao longo da vigência do próximo Plano Plurianual;

ADVIRTA-SE que a presente RECOMENDAÇÃO deve ser cumprida a partir de seu recebimento, sob pena das ações judiciais cabíveis, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e criminal individual de agentes públicos.

Com fundamento no art. 6º da LC 75/93, parte final do inciso XX, o

SAF Sul – Quadra 04 – Lote 03 – Bloco B – Sala 303  CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Telefones: 3105-6001  e-mail:pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ministério Público Federal fixa o **prazo de 10 (dez) dias** para que o Incra responda se acatará ou não a presente recomendação.

ENCAMINHE-SE cópia da referida recomendação aos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados, para que tomem conhecimento e também encaminhem aos órgãos do Ministério Público que atuam na infância e na educação, bem como ao CONANDA - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, para que dê conhecimento aos conselheiros tutelares de todo o país.

PUBLIQUE-SE no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Brasília-DF, 9 de setembro de 2019.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR
Coordenador do GT Reforma Agrária/PFDC

DANIEL MEDEIROS SANTOS
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

ISADORA CHAVES CARVALHO
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

IVAN CLÁUDIO GARCIA MARX
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

JORGE LUIZ RIBEIRO DE MEDEIROS
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

MICHELE DIZ Y GIL CORBI

PATRÍCIA DAROS XAVIER

SAF Sul – Quadra 04 – Lote 03 – Bloco B – Sala 303 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Telefones: 3105-6001 e-mail:pfdc@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

SADI FLORES MACHADO
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

THALES CAVALCANTI COELHO
Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA
Coordenador do GT Educação em Direitos Humanos/PFDC

BRUNA MENEZES GOMES DA SILVA
Membro do GT Educação em Direitos Humanos/PFDC

ELEOVAN CÉSAR LIMA MASCARENHAS
Membro do GT Educação em Direitos Humanos/PFDC

SAF Sul – Quadra 04 – Lote 03 – Bloco B – Sala 303 CEP: 70.050-900 – Brasília/DF
Telefones: 3105-6001 e-mail:pfdc@mpf.mp.br

## Resolução nº 10/2018 CNDH – Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos

**CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

**RESOLUÇÃO Nº 10, DE 17 DE OUTUBRO DE 2018**

Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

**EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

Quase metade da área rural brasileira pertence a 1% das propriedades do país, de acordo com o estudo Terrenos da Desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural divulgado, em 01/12/2016[1], pela organização não governamental (ONG) britânica Oxfam. Os estabelecimentos rurais a partir de mil hectares (0,91%) concentravam 45% de toda a área de produção agrícola, de gado e plantação florestal. Nesse mesmo sentido, os dados preliminares do Censo Agropecuário 2017 mostram que os grandes estabelecimentos rurais elevaram a concentração de terras para 47,5%, enquanto os pequenos agricultores, cujas propriedades têm até 10 hectares de terra e representam metade dos estabelecimentos do país, utilizavam apenas 2,2% do território produtivo em 2017, tendo sofrido uma pequena redução desde 2006, quando esse percentual era de 2,7%[2].

Por outro lado, ainda conforme os dados apresentados pelo estudo Terrenos da Desigualdade, estabelecimentos com menos de 10 hectares representam cerca de 47% do total das propriedades do país, mas ocupavam menos de 2,3% da área rural total. Esses pequenos agricultores produzem mais de 70% dos alimentos que chegam à mesa do brasileiro, já que as grandes monoculturas exportam a maior parte da produção.

O estudo mostra a cidade de Correntina, na Bahia, como exemplo emblemático dessa realidade, onde os latifúndios ocupam 75,35% da área total dos estabelecimentos agropecuários. Nessa cidade, a pobreza atinge 45% da população rural e 31,8% da população geral. Os municípios com maior concentração de terra apresentam os menores índices de Desenvolvimento Humano e aqueles com a menor concentração tinham os melhores indicadores sociais.

A mesma realidade ocorre na América Latina, em que 1% concentra 51,19% de toda a superfície agrícola da região. O dado está no relatório Terra, Poder e Desigualdade na América Latina, também divulgado em 01/12/2016[3], que analisa o cenário de concentração das propriedades rurais em 15 países da região com base nos censos agropecuários locais.

O Brasil ocupa o quinto lugar no *ranking* da região do coeficiente de Gini - que mede a desigualdade na distribuição de terra, em que 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade. A nota brasileira é 0,87. O Paraguai aparece com o pior índice de Gini (0,93), seguido do Chile (0,91) e da Venezuela e Colômbia (0,88), onde 0,4% das propriedades concentram mais de 67% da terra agricultável.

Os assentamentos e regularizações de terras tradicionalmente ocupadas não foram capazes de aplacar os conflitos, que já mataram 2.262 pessoas entre 1964 e 2010, de acordo com o estudo.

A violência no campo pela disputa da terra ocasionou 70 mortes no ano passado, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT). O Brasil está no topo da lista dos países onde mais ativistas ambientais e da terra foram mortos em 2015, segundo outra pesquisa divulgada em junho de 2016 pela ONG Global Witness.

No que tange à violência contra a ocupação e a posse, é de se destacar os seguintes dados, obtidos no Caderno "Conflitos no Campo em 2017", da CPT: foram registradas mais 1.100 ocorrências, envolvendo 106.180 famílias, sendo que teve a utilização de pistolagem em 16.800 ocorrências. Destas, 1.448 foram expulsas, 10.622 despejadas, e tentaram ou ameaçaram expulsar 24.577. 26.688 encontram-se em estado permanente de ameaça de despejo. 4.573 casas, 3.288 roças e 4.257 bens foram destruídos, mediante utilização arbitrária da força, por exemplo, por meio de pistolagem, milícias, dentre outros, contra 16.800 famílias[4].

Igualmente, em relação às comunidades quilombolas, foram registradas ameaças, violências e um aumento exponencial no número de assassinatos: foram 18 mortes no ano de 2017. Se comparado ao ano de 2016, 2017 apresentou um aumento de 350% no número de quilombolas assassinados[5]. O mesmo se aplica à situação dos povos e comunidades tradicionais, afetados pela negação de seus direitos territoriais e pelo aumento da pressão do agronegócio sobre suas terras.

No que se refere ao contexto urbano, mais da metade da população mundial mora, hoje, em áreas urbanas, ou seja, aproximadamente 3,3 bilhões de pessoas, cifras que, para o ano de 2030, já serão mais de cerca de 5 bilhões. No ano de 2020, cidades como Bombaim, Cidade do México, São Paulo, Nova Delhi, Dacca e Lagos, terão mais de 20 milhões de habitantes. Para 2050, espera-se que a taxa de urbanização do mundo seja de 65%. As cidades serão responsáveis por praticamente todo o crescimento da população, que ficará concentrada nos países periféricos (95%).

O acelerado processo de urbanização, o acesso ao solo urbanizado e à moradia se torna cada vez mais difícil para grande parte da população, especialmente para a população pobre, que se vê obrigada a ocupar áreas da cidade consideradas de alto risco, aumentando a vulnerabilidade frente às tragédias naturais. Apesar de um certo avanço nas últimas décadas, com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, do Programa Minha Casa Minha Vida, de todo um marco regulatório do acesso à terra e dos Planos Diretores, o Brasil vive um forte retrocesso na área da moradia e do direito à cidade. Com a inatividade do Conselho das Cidades, por não convocação da Conferência e não designação dos conselheiros da sociedade civil, e com a revisão do programa Minha Casa Minha Vida, houve uma brutal redução dos investimentos públicos em produção de moradias e em obras de infraestrutura urbana. Por isso, o Brasil colhe um déficit de 7,757 milhões de moradias, com 7,9 milhões de imóveis vagos, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2015).

A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) possui 10.304 imóveis vagos, e outras 16 mil propriedades que não possuem informação se estão ou não ocupadas, segundo dados de 2017[6]. A função social da propriedade também se aplica aos imóveis do poder público, e os imóveis sem uso deveriam ser destinados à moradia de interesse social, reduzindo o déficit habitacional. A falha do Estado em dar função social aos imóveis do patrimônio público leva ao descaso e à ruína, e submete a população a um risco agravado, como no caso do Edifício Wilson Paes de Almeida, de propriedade da União, na cidade de São Paulo, que não era utilizado há mais de 10 anos e desabou após um incêndio em maio de 2018.

A falta de uma política habitacional adequada e permanente leva a um contingente significativo de pessoas a ocuparem áreas abandonadas, precárias, de preservação permanente ou de risco. É onde ocorrem os despejos e as violações ao direito humano à moradia digna.

O **CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH**, no exercício das atribuições previstas no art. 4º da Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e dando cumprimento à deliberação tomada, de forma unânime, em sua 41ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 17 e 18 de outubro de 2018:

**CONSIDERANDO** que o Brasil é signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992), que reconhece o direito de todos a um adequado

nível de vida para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário, moradia e trabalho;

**CONSIDERANDO** o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada, que aponta os seus elementos e, dentre eles, especifica a segurança na posse;

**CONSIDERANDO** o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada e despejos forçados, que esclarece o conceito de despejos forçados e enuncia procedimentos para proteção das pessoas afetadas por despejos;

**CONSIDERANDO** a Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que estipula que "a prática de despejos forçados é considerada contrária às leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada";

**CONSIDERANDO** a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, ratificada pelo Brasil no Decreto 678/1992, especialmente no que se refere ao Direito à integridade pessoal (artigo 5), à Liberdade de associação (artigo 16), e ao Direito de circulação e de residência (artigo 22);

**CONSIDERANDO** que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi ratificada e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Federal nº 5.051/2014, e prevê em seu art. 6.1, alínea "a", a obrigação do Estado de consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal de 1988 tem como princípio a cidadania e a dignidade da pessoa humana (Art. 1º), cujos objetivos fundamentais são construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º), sendo assegurados os direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (Art. 6º);

**CONSIDERANDO** o preceito constitucional do princípio da função social da propriedade (Art. 5º- XXIII, e Art. 170), que impede o abuso do exercício deste direito, exigindo, assim, deveres de seu titular para o uso racional do bem, que condiciona o seu exercício ao adimplemento de deveres sociais (Art. 5º);

**CONSIDERANDO** que a União poderá desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (Art. 184), entendida função social como o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Art. 186);

**CONSIDERANDO** que o comando inscrito no Art. 126, parágrafo único, da Constituição Federal é "Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio" e há previsão de que os Tribunais de Justiça proponham a criação de varas especializadas para dirimir conflitos fundiários;

**CONSIDERANDO** que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (Art. 188), de acordo com a Constituição Federal de 1988, regulamentando a demarcação de imóveis da União para a regularização fundiária de interesse social e reforçando a responsabilidade da SPU em realizar tais demarcações, a partir do Decreto-Lei nº 9.760/1946;

**CONSIDERANDO** a eficácia horizontal dos direitos fundamentais e os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988, que vinculam

todo o povo brasileiro na construção de uma sociedade livre, justa e solidária;

**CONSIDERANDO** ser dever do Poder Público exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, como o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, conforme artigo 182, §4º, da Constituição da República de 1988;

**CONSIDERANDO** os dispositivos do Código de Processo Civil que tratam das ações possessórias envolvendo no polo passivo "grande número de pessoas", e o reconhecimento de que o conflito coletivo pelo imóvel urbano e rural é, antes de mais nada, um conflito social do qual devem participar, não só órgãos tutelares do interesse público e social (Ministério Público e Defensoria Pública), como também órgãos do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal, responsáveis pela política agrária e pela política urbana do Estado;

**CONSIDERANDO** o disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4657/42, Art. 20), de que, nas esferas administrativa controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, com destaque para as implicações sobre direitos humanos;

**CONSIDERANDO** que a Recomendação do Conselho Nacional de Justiça nº 22 de 04 de março de 2009, que trata da questão fundiária sobre mediação, orienta os Tribunais e as Varas a priorizar e monitorar constantemente o andamento dos processos judiciais envolvendo conflitos fundiários, e a implementar medidas concretas e efetivas objetivando o controle desses andamentos;

**CONSIDERANDO** o conteúdo da Resolução 87/2009, do Conselho Nacional das Cidades, que cria a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, e aponta como princípio das mediações, a garantia do direito à cidade e à moradia, conceituando o conflito fundiário urbano como a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade;

**CONSIDERANDO** o Relatório com ferramentas práticas para implementação do direito à moradia, o Guia com princípios básicos em caso de remoções forçadas, e o Manual "Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções", todos elaborados pela Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada[7];

**CONSIDERANDO** a Resolução Recomendada nº 127, de 16 de setembro de 2011, do Conselho das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 27 de março de 2012, Seção 1, página 113, que delibera que as obras e empreendimentos que envolvam recursos oriundos de programas federais, voltados ao desenvolvimento urbano, que ensejem reassentamentos, garantam o direito à moradia e à cidade no seu processo de implantação;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal declarou a validade do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o Art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239;

**CONSIDERANDO** que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007) reconhece e consolida os direitos dos povos e comunidades tradicionais, garantindo seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, em diferentes biomas e ecossistemas, em áreas rurais ou urbanas;

**CONSIDERANDO** que o Brasil assumiu o compromisso de cumprir as recomendações recebidas no último ciclo da Revisão Periódica Universal, dentre elas as que recomendam: i) Fortalecer as políticas públicas para reduzir a escassez de moradia e criar condições de acesso a habitação acessível para famílias de baixa e média renda (136, Angola); ii) Manter os esforços para garantir habitação adequada para todos (137, Bangladesh); iii) Tomar medidas adicionais para aprimorar a promoção e proteção dos direitos da criança, com vistas a erradicar totalmente

a falta de moradia para crianças (138, Croácia); e iv) Tomar as medidas necessárias para resolver e prevenir conflitos relacionados às terras e concluir os processos de demarcação de terras decorrentes do Artigo 231 da Constituição de 1988 (238, França);

**CONSIDERANDO** que o Estado brasileiro é signatário da Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que traz uma mudança de paradigma sobre o desenvolvimento econômico, social e ambiental, e que especificamente o Objetivo 11 apresenta diretrizes com vistas a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, até o ano de 2030;

**CONSIDERANDO** que o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), produzido a partir das deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009 e atualizado pelo Decreto nº 7.177 de 12 de maio de 2010, busca assegurar, em seu objetivo estratégico III, a garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda, por meio de ações programáticas coordenadas entre diversos órgãos integrantes da Administração Pública Federal;

**CONSIDERANDO** que o PNDH -3 prevê a promoção de um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos (diretriz 17), e traz, entre os objetivos estratégicos, o acesso à justiça no campo e na cidade (VI), elencando, como meios para tanto: a) Assegurar a criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade; e d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos;

**CONSIDERANDO** o Relatório da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”, do Conselho de Defesa da Pessoa Humana de 2010, que, em suas considerações gerais garante a preservação dos direitos humanos dos atingidos por barragens, estendendo o escopo para o conceito de atingidos por grandes empreendimentos, que abrange os grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos impactados, não apenas pela implantação das obras diretas associadas ao grande empreendimento, mas também pelas demais intervenções deles decorrentes;

**CONSIDERANDO** a morosidade dos processos de demarcação e titulação de áreas indígenas e de quilombos, a ineficiência dos processos de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, o consequente aumento da violência e da exclusão no campo, e a baixa implementação de políticas e ações de promoção do direito à moradia;

**CONSIDERANDO** que os despejos são realizados, em sua grande maioria, baseados em decisões judiciais que desconsideram a natureza coletiva dos conflitos pela posse ou propriedade envolvendo famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

**CONSIDERANDO** o Manual de Diretrizes Nacionais para execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse coletiva, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos[8];

**CONSIDERANDO** o avanço da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, suspendendo a reintegração de posse da Vila Soma (Ação Cautelar 4.085), ao reconhecer que a atividade de jurisdição estatal tem como escopo a pacificação de conflitos sociais, garantindo direitos não reconhecidos individualmente; e a decisão sobre a Ocupação Izidora, na qual o Superior Tribunal de Justiça (Ag. Rg no RMS 48316) entendeu pela necessidade da suspensão da ordem de reintegração de posse, afirmando que a questão envolvia a proteção dos direitos à dignidade humana, especialmente no tocante à integridade física, à segurança e à moradia;

**CONSIDERANDO** que, no âmbito do sistema global, o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado pelo Decreto 592/92, o qual estabelece o ideal da igualdade em seu art. 2º, proibindo qualquer espécie de discriminação; e que, de acordo com os Princípios de Yogyakarta: “Toda pessoa tem o direito à habitação adequada, inclusive à proteção contra o despejo, sem discriminação por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero.”;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da ACO 362 e ACO 366, em 16 de agosto de 2017, reconheceu a validade do § 6º, do art. 231 da Constituição Federal, que prevê que "São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.";

**CONSIDERANDO** a jurisprudência do STF, que entende ser atentatória aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a citação dos interessados por edital, nos procedimentos demarcatórios de terrenos de marinha, devendo a citação ser feita pessoalmente (ADI 4264 MC/PE, Relator Ministro Ricardo Lewandowski);

**CONSIDERANDO** as dificuldades e desigualdades históricas de acesso à moradia, à terra urbana e rural, e de reconhecimento e de consolidação dos territórios indígenas, quilombolas e das comunidades tradicionais; e, presentemente, a apropriação dos espaços públicos pela mercantilização das cidades e o impacto da chamada economia verde sobre os bens e as áreas de uso comum;

**CONSIDERANDO** as possibilidades jurídicas de regularização fundiária sustentável de ocupações em área de proteção ambiental, caracterizadas como de interesse social, e em benefício de populações em situação de vulnerabilidade, nos locais em que vivem, ocupam e reivindicam;

**CONSIDERANDO** as diversas denúncias de violações de direitos humanos em conflitos possessórios, urbanos e rurais, recebidas por este Conselho, que abrangem todo o país;

**RESOLVE:**

## CAPÍTULO I

## DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua, e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

§ 2º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa.

§ 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade.

§ 4º Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes.

Art. 2º É responsabilidade do Estado garantir e promover os direitos humanos à cidade, à terra, à moradia e ao território, devendo prevenir e remediar violações de direitos humanos.

§ 1º A propositura de demanda judicial, visando à retirada forçada de grupos que demandam proteção especial do Estado, sem que seja oferecida solução adequada, nos termos do capítulo

IV desta resolução, viola direitos humanos.

§ 2º O poder público não deve empregar medidas coercitivas que impliquem em violação à dignidade humana, em especial o corte de luz, água ou qualquer outro serviço essencial, que resulte na inacessibilidade, inabitabilidade ou insalubridade da área ocupada.

Art. 3º A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna.

Art. 4º A efetivação da função social da terra, da cidade, e da propriedade, alcança tanto a propriedade privada quanto a pública, urbana e rural, impondo ao Estado formular e executar políticas que visem ao acesso, à permanência, à justa distribuição e utilização dos imóveis para a moradia e para atividades rurais, e, ainda, que respeitem e facilitem o reconhecimento dos territórios para reprodução dos modos de vida dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e dos povos e comunidades tradicionais.

Art. 5º A presença e a permanência das populações e sujeitos coletivos na perspectiva de luta por direitos não pode ser objeto de nenhum tipo de repressão ou perseguição administrativa, civil ou criminal.

## CAPÍTULO II
## MEDIDAS DE PREVENÇÃO

Art. 6º No tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos deve-se:

I - Reconhecer a desigualdade das partes envolvidas nos litígios;

II - Destinar prioritariamente terras públicas devolutas à finalidade da reforma agrária, titulação de territórios tradicionais e regularização fundiária de interesse social, urbana e rural;

III - Aplicar o princípio constitucional da razoável duração aos processos de demarcação de terras indígenas, de titulação de quilombos, de desapropriação para fins de reforma agrária, de reconhecimento de direitos de povos e comunidades tradicionais e de regularização fundiária de interesse social;

IV - Garantir o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, assegurando assistência jurídica integral gratuita aos grupos em situação de vulnerabilidade;

V- Realizar e publicar levantamento estatístico de demandas judiciais relacionadas a conflitos coletivos, catalogando as experiências de autocomposição conduzidas pelo judiciário;

VI - Disponibilizar gratuitamente os registros públicos imobiliários às partes envolvidas, aos órgãos e às instituições públicas com atuação relacionada à questão fundiária;

VII - Elaborar cadastro unificado, com acesso universal, das propriedades públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta com indicação expressa da finalidade, uso atual efetivo e indicação dos imóveis rurais e urbanos não afetados;

VIII - Primar pela agilidade do acesso à terra, à moradia, e à regularização fundiária:

(a) em terras públicas, por intermédio de processos administrativos céleres e adequados, destinados ao atendimento de grupos que demandem proteção especial do Estado;

(b) em propriedades particulares, devendo o Estado tomar todas as medidas para transferência de domínio, locação social ou outras medidas pertinentes.

## CAPÍTULO III

## DO CONFLITO COLETIVO JUDICIALIZADO

Art. 7º. Quando se tratar de conflito fundiário coletivo, primando pelos princípios da cooperação, boa fé, busca da autocomposição e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil, o/a juiz/a deverá, antes da apreciação da liminar, adotar as seguintes medidas:

I - Todos/as os/as afetados/as devem ser pessoalmente citados/as, não se admitindo citação ficta, nem mesmo sob justificativa de insegurança ou de não localização das pessoas afetadas;

II - Intimar a Defensoria Pública para o adequado exercício de sua intervenção obrigatória, independentemente da constituição de advogado/a pelas partes, para exercício de sua missão constitucional de promoção e defesa dos direitos humanos, na relação jurídico-processual;

III - Zelar pela obrigatória intervenção do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, sempre que não for parte, que deverá atuar no sentido de garantir o respeito aos direitos humanos dos grupos que demandam especial proteção do Estado afetados pelo conflito;

IV - Designar audiência para que a parte autora justifique previamente o alegado, como medida de boa prática processual e realização do princípio da cooperação e autocomposição, ainda que os fatos, objeto do litígio, datem de período inferior a ano e dia;

V - Verificar se a parte autora da ação possessória demonstrou a função social da posse do imóvel, se comprovou o exercício da posse efetiva sobre o bem e, cumulativamente, em caso de posse decorrente de propriedade, se apresentou título válido;

VI - Considerar a dominialidade do imóvel, tanto em ações possessórias quanto em petitórias, como mecanismo necessário à garantia da correta utilização do patrimônio público fundiário e combate à grilagem e especulação imobiliária, devendo para tanto exigir a certidão de inteiro teor da cadeia dominial do imóvel desde a origem, aferindo o seu regular destacamento do patrimônio público e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis;

VII - Avaliar o impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais, tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive considerando o número de pessoas, grupos e famílias, com suas especificidades;

VIII - Realizar inspeção judicial, tendo como premissa que tal medida em conflitos coletivos fundiários é procedimento indispensável à eficiente prestação jurisdicional, nos termos do art. 126, parágrafo único, da Constituição Federal, com a devida intimação prévia e pessoal das pessoas afetadas;

IX - Designar audiência de mediação, de acordo com o art. 565 do CPC, expedindo intimações para comparecimento do Ministério Público, Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e do Município, onde se situe a área objeto do litígio, devendo esses aportar propostas e informações relevantes para a solução do conflito, observado o que dispõem os arts. 378 e 380 do CPC.

Parágrafo único. Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao/à juiz/a designar audiência de mediação nos termos do art. 565, parágrafo 1º, do CPC e adotar as medidas acima previstas.

## CAPÍTULO IV

## SOLUÇÕES GARANTIDORAS DE DIREITOS HUMANOS

Art. 8º As negociações desenvolvidas perante instâncias do Poder Público que atuem ou venham a atuar no tratamento de conflitos coletivos fundiários urbanos e rurais, seja na esfera extrajudicial, no bojo de um processo judicial ou em paralelo ao processo judicial, devem se orientar pela

busca de soluções garantidoras de direitos humanos, haja vista a assimetria entre as partes envolvidas, devendo observar os ditames a seguir descritos:

I - Escuta e participação dos ocupantes, seus apoiadores e assessorias técnicas, na criação das instâncias e procedimentos a serem adotados para soluções garantidoras de direitos humanos;

II - Participação dos órgãos responsáveis pela política fundiária, bem como dos órgãos do sistema de justiça, favorecendo a adoção de soluções consensuais;

III - Tratando-se de demanda promovida por particular, devem os agentes e instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, a quem esta resolução se direciona, ingressar na demanda, requerendo sua suspensão, para promover soluções garantidoras de direitos humanos;

IV - A natureza possessória da demanda não deverá ser óbice para tentativa de autocomposição, nem mesmo pelo órgão público que detém a dominialidade do imóvel, tendo em vista sua responsabilidade de gestão e proteção ao patrimônio público fundiário;

V - Priorização do modo de vida, cultura, usos e costumes dos envolvidos, bem como suas crenças e tradições, respeitando a organização social de cada comunidade afetada, considerando, ainda, a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé;

VI - A prova oral eventualmente feita por grupos em audiência deve ter um especial valor probatório, sobretudo pelo reconhecimento de que o saber produzido em muitas das coletividades é transmitido via oral por gerações;

VII - Os procedimentos devem buscar aplicação de instrumentos de acesso à terra e ao território estabelecidos nas legislações pertinentes, maximizando a implementação do direito à permanência;

VIII - Os acordos adotados não poderão gerar a flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente previstos e que são passíveis de reconhecimento pela via judicial;

IX - No curso da negociação não serão expedidos atos judiciais em desfavor dos ocupantes, dada a irreversibilidade do ato e ao esvaziamento da possibilidade de negociação;

X - Os acordos firmados no âmbito da instância de negociação deverão ser respeitados e implementados pelos juízes da causa, independentemente de terem sido por eles conduzidos;

XI - No caso do poder público, o esgotamento da instância fica condicionado à manifestação bilateral dos participantes;

XII - A negociação deve ser priorizada a qualquer tempo, existindo ou não ação judicial, em qualquer fase processual;

XIII - Nos acordos deve ser garantido o direito à territorialidade tradicional, que envolve não apenas a área ocupada fisicamente pela coletividade, mas sim toda a área necessária para sua reprodução econômica, social e cultural.

Art. 9º Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais.

Parágrafo único. A negativa de acesso a serviços públicos essenciais, pela falta de apresentação de comprovante de residência, viola direitos humanos.

Art. 10 O Estado tem dever de priorizar as alternativas que permitam a permanência regular dos grupos que demandam proteção especial nas áreas por eles ocupadas, admitindo-se a realocação desde que mediante negociações coletivas com as comunidades, resguardados os seus interesses.

Parágrafo único. Em casos de riscos à saúde ou à segurança dessas comunidades, que deverão ser comprovados por perícia técnica especializada, todas as informações devem ser disponibilizadas aos afetados, para livre decisão da comunidade sobre a permanência, assegurados a assistência técnica e jurídica gratuita e o exercício do direito à defesa.

Art. 11 Cabe ao Poder Público o atendimento de exigências administrativas e jurídicas relativas à aprovação de projetos de regularização e de registros públicos, em colaboração com as pessoas afetadas, ficando vedada a retirada forçada como meio de saná-las.

Art. 12 A prévia destinação da área para outro fim público ou privado não é impeditivo para a manutenção da população no local.

Art. 13 A retirada forçada de populações e a posterior destinação da área para outros fins públicos ou privados consolida a violação de direitos humanos ocorrida, e dá ensejo à reparação de todos os afetados pela privação sofrida, bem como é fundamento para obrigação do Estado de realocação em condições adequadas.

## CAPÍTULO V
## DA EXCEPCIONALIDADE DO DESPEJO

Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos.

§1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território.

§2º Não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento.

§3º Não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias.

Art. 15 Nas remoções inevitáveis, deve ser elaborado plano prévio de remoção e reassentamento.

Art. 16 O plano de remoção, de responsabilidade do/a juiz/a da causa, deverá necessariamente observar as seguintes diretrizes:

I - A participação do grupo atingido, através de reuniões presenciais, sempre que possível no local da ocupação, ou em local de fácil acesso, em que todos e todas devem ter voz assegurada e considerada, sem qualquer tipo de intimidação e com respeito às formas de expressão das comunidades atingidas, nos termos da Convenção 169/OIT;

II - Participação de representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana e rural na elaboração e execução do plano, tais como INCRA, Fundação Cultural Palmares, FUNAI, Ouvidorias Agrárias, Ministério Público e Defensoria Pública, por suas subdivisões especializadas, os quais devem aportar ao plano informações concretas sobre as possibilidades de realocação dos grupos deslocados;

III - É parte essencial do plano que se oportunize às pessoas afetadas, de forma prévia a qualquer ato de remoção, informar o número de pessoas, grupos e famílias, seu histórico de violações de direitos, além de contemplar todos os traços das populações, como classe, gênero, raça, orientação sexual, identidade de gênero, idade, deficiência, origem étnica, regional, ou nacionalidade;

IV - Verificada a presença de grupos com necessidade de cuidado (como por exemplo, crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, população LGBTI e imigrantes), devem ser tomadas medidas de proteção e acompanhamento específico;

V - Devem ser comunicados da remoção, a Defensoria Pública local, ou outro órgão de assistência jurídica, no caso de ausência de instalação da primeira na localidade, a comunidade e seus

apoiadores, além de órgãos de assistência social e de direitos humanos;

VI - Será concedido prazo razoável para a desocupação voluntária em assembleia especificamente convocada para essa finalidade, informando às pessoas, grupos e famílias os detalhes sobre o cumprimento da ordem judicial;

VII - Durante a remoção, devem estar presentes representantes dos órgãos locais de assistência social (CRAS e CREAS), de proteção à criança e ao adolescente (Conselho Tutelar), de controle de zoonoses e demais órgãos responsáveis justificados pelas peculiaridades da população atingida;

VIII - Deve-se garantir a presença de observadores independentes devidamente identificados, os quais devem estar presentes para monitorar eventuais ilegalidades, tais como excesso no uso da força, violência ou intimidação;

IX - Na data prevista para cumprimento dos mandados judiciais, o oficial de justiça acompanhará a execução dos termos do plano, procedendo às anotações de todas as intercorrências por meio de certidão.

Art. 17 O/a juiz/a, ao requerer a intervenção de força policial para cumprimento de decisão, deve determinar, além dos requisitos já enumerados nesta resolução:

I - A manifestação do órgão policial competente sobre as condições para o cumprimento do mandado e previsão expressa dos riscos subjacentes, a qual deve ser considerada para elaboração dos planos de remoção e reassentamento;

II - A juntada ao processo dos protocolos de atuação, da cadeia de comando da operação e da identificação dos agentes, devendo estes serem apresentados aos ocupantes e publicizados.

Parágrafo único. A atividade policial obrigatoriamente seguirá em estrito acordo com o plano de remoção e com as normas internacionais de direitos humanos, sob pena de ensejar responsabilização estatal dos agentes públicos.

Art. 18 Mesmo nos casos de excepcionalidade acima elencados, é vedada a realização de despejos durante mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos, ou em dias litúrgicos próprios da cultura e das divindades da comunidade afetada.

Art. 19 O uso de violência física, psicológica, simbólica, constrangimento ilegal, ameaça, e qualquer apropriação dos pertences pessoais durante as remoções é ilegal e passível de responsabilização cível, criminal e administrativa, devendo ser observados o direito à intimidade, privacidade, não discriminação e dignidade humana.

Art. 20 O plano de remoção, de responsabilidade do/a juiz/a da causa, deverá necessariamente observar as seguintes diretrizes:

I - A participação do grupo atingido, através de reuniões presenciais, sempre que possível, no local da ocupação, ou em local de fácil acesso, em que todos e todas devem ter voz assegurada e considerada, sem qualquer tipo de intimidação e com respeito às formas de expressão das comunidades atingidas, nos termos da Convenção 169/OIT;

II - Participação de representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana e rural na elaboração e execução do plano, tais como INCRA, Fundação Cultural Palmares, FUNAI, Ouvidorias Agrárias, Ministério Público e Defensoria Pública, por suas subdivisões especializadas, os quais devem aportar ao plano, informações concretas sobre as possibilidades de realocação dos grupos deslocados;

III - O reassentamento deverá ser garantido em local que assegure que não haja impacto negativo nas ligações sociais e econômicas das pessoas afetadas e seu acesso a outros direitos humanos;

IV - O reassentamento não poderá impor ao grupo transferido, nem ao grupo que anteriormente residia no local de destino, consequências socioambientais negativas;

V - O local de reassentamento, em se tratando de povos indígenas, quilombolas, e povos e comunidades tradicionais, ficará condicionado ao consentimento obtido via consulta livre, prévia, informada e de boa-fé, nos termos da Convenção 169/OIT, devendo a área ser próxima ao território e guardar as mesmas características dele, de forma a permitir a reprodução dos modos de vida tradicionais, assegurada a consulta prévia também na escolha do novo território, e o direito de retorno tão logo cessem as condições que forçaram a referida remoção;

VI - O local de reassentamento ofertado pelo poder público deve estar pronto (como por exemplo, construção de casas, fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, vias públicas de acesso, alocação de terras e moradias) antes da remoção da comunidade, respeitando os elementos que compõem a moradia adequada;

VII - A saída e transporte das pessoas e de seus pertences será de responsabilidade e gestão do poder público;

VIII - Nos casos excepcionais, em que o deslocamento decorrer de motivos comprovados de risco grave e imediato à saúde e segurança dos ocupantes, nos termos do art. 10, deve-se garantir o abrigamento imediato, temporário, em condições dignas, até que se oferte solução garantidora de direitos humanos em caráter definitivo e em condições dignas e adequadas;

IX - Quando o reassentamento não for imediato, a autoridade pública deverá responsabilizar-se pela guarda temporária e devolução dos pertences dos atingidos, até que a realocação se efetive, sendo vedada a sua destruição.

Art. 21 Essa Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

**FABIANA GALERA SEVERO**

Presidenta

Conselho Nacional dos Direitos Humanos

Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Galera Severo**, **Usuário Externo**, em 18/10/2018, às 19:57, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mdh.gov.br/autenticidade, informando o código verificador **0581143** e o código CRC **FA1D04D2**.

[1] http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-detem-quase-metade-da-area-rural.
[2] http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018/copy2_of_maio/censo-aponta-aumento-de-numero-de-produtores-que-utilizam-agrotoxicos-na-lavoura Visitado em 27/09/2018, às 12:05.
[3] Idem.
[4] https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/13-violencia-contra-a-ocupacao-e-a-posse/14090-violencia-contra-a-ocupacao-e-a-posse-2017?Itemid=0.
[5] Racismo e violência contra quilombos no Brasil. CONAQ e Terra de Direitos, 2018.
[6] https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/.
[7] https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2015/10/GUIA_REMOCOES.pdf.
[8] http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Manual_Dir_Nac.pdf.

**Referência:** Processo nº 00135.215305/2018-26 SEI nº 0581143

# ROTEIROS DE ATUAÇÃO

## Violências Praticadas contra Defensores de Direitos Humanos no Campo: Possibilidades de Atuação

Quase um milhão de pessoas estiveram envolvidas em conflitos no campo no Brasil em 2018. Os dados são da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e apontam que disputas por terra, água ou mesmo na luta por direitos impactam significativamente garantias fundamentais das populações que vivem no campo[1].

Somente nos três primeiros meses deste ano, foram registrados dez assassinatos em conflitos fundiários. Não por acaso, em janeiro de 2019 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) lançou comunicado no qual manifesta profunda preocupação com esse cenário[2]. No documento, a CIDH insta o Estado brasileiro a investigar esse tipo de ocorrência com a devida diligência e a enfrentar as causas estruturais dos atos de violência no campo – os quais afetam especialmente camponeses, ribeirinhos, pescadores, indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

A Comissão destacou preocupação em relação às situações de desalojamento de dezenas de milhares de famílias, enfatizando o dever do Estado brasileiro de adotar, com urgência, as medidas necessárias para garantir o direito à vida, à integridade e à segurança das defensoras e dos defensores do direito à terra e ao meio ambiente no Brasil.

Ainda de acordo com a CIDH, cabe ao Estado brasileiro a implementação de medidas para prevenir o deslocamento, proteger e oferecer assistência às pessoas desalojadas em razão desses conflitos, prestando e facilitando assistência humanitária, além de promover soluções duradouras.

A CIDH também recomendou a superação das causas estruturais relacionadas aos conflitos vinculados à luta por terra, mediante o fortalecimento de políticas públicas voltadas à reforma agrária e de programas destinados à prevenção e ao atendimento de casos de violência no campo. O órgão sublinhou ao Estado brasileiro a necessidade de identificação e punição das pessoas responsáveis pela violência, combatendo-se a impunidade e evitando-se a repetição de episódios.

Diante dessa convocação, bem como da experiência acumulada no enfrentamento dessas violações de direitos, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, por meio do Grupo de Trabalho Reforma Agrária, apresenta o presente roteiro, a fim de subsidiar a atuação dos procuradores e procuradoras da República nesta temática. O objetivo

1. COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo no Brasil 2018**. Goiânia: CPT Nacional, 2019.
2. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Comunicado de Imprensa 009/19, de 18 de janeiro de 2019.** Disponível em: http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/009.asp. Acesso em: 31 mar. 2019.

consiste em não só indicar caminhos para acompanhar e buscar respostas aos conflitos, mas também permitir uma atuação proativa da Instituição e um diálogo permanente com as famílias das vítimas do conflito.

## 1 COMO ESTABELECER O PRIMEIRO CONTATO INSTITUCIONAL?

**1.1** Ao tomar conhecimento do fato, entrar imediatamente em contato com os órgãos de segurança pública para confirmar o ocorrido, verificando sempre a possibilidade de algum tipo de socorro médico;

**1.2** Quando o ataque é de maior escala, não simplesmente uma execução pontual, é fundamental tentar acionar os órgãos de segurança pública locais (tais como secretário de Estado, promotor com atribuição na região, comandante da PM, delegado civil ou agrário – nos estados onde houver Delegacia Agrária). É importante solicitar a esses órgãos o deslocamento imediato de uma equipe de agentes e peritos, com o objetivo de dissuadir o conflito ainda potencial, bem como para preservar o local do crime;

**1.3** Em caso de morosidade dos órgãos acima relacionados (não atendimento imediato), buscar contato direto com o governador do estado, solicitando sempre rigor na apuração do ocorrido.

**1.4** Avaliar também a conveniência de contato com o prefeito. Em localidades com contingente policial muito pequeno, é comum uma relação próxima da corporação com a Prefeitura (muitas vezes, a sede do quartel da PM ou da delegacia é imóvel da Prefeitura, por exemplo). Um pedido informal do prefeito pode, portanto, fazer com que os órgãos de segurança pública atuem de ofício de maneira mais rápida. Contudo, para isso é importante que o representante do Ministério Público Federal conheça a localidade – inclusive para analisar se o prefeito não teria vínculo com os grupos que promovem a ameaça.

## 2 COMO ACOMPANHAR O IMPACTO DO OCORRIDO E REFORÇAR O PAPEL INSTITUCIONAL DO MPF?

**2.1** Acionar a assessoria de comunicação (Ascom) para que monitore a repercussão do fato nos meios de comunicação (inclusive redes sociais) e mantenha a PRDC e a PFDC atualizadas sobre a evolução das notícias, informes e sentimento da opinião pública;

**2.2** Nas primeiras 24 horas após o fato, emitir nota sobre o fato e incentivar emissão de notas pelos demais órgãos/entidades defensores de direitos humanos;

**2.3** Também é importante fazer-se presente nos eventos decorrentes do episódio (visita ao local do fato, funeral, celebrações religiosas etc.);

**2.4** Conceder entrevistas a veículos de comunicação, de modo a reforçar a ideia de que a PRDC/PFDC está acompanhando o desenrolar dos acontecimentos.

## 3 COMO APOIAR A FAMÍLIA DAS VÍTIMAS?

**3.1** Comunicar o fato aos parentes da vítima e colocar-se à disposição dos familiares com toda a infraestrutura possível para auxiliar nas tratativas de reconhecimento de corpo, liberação para funeral e outros trâmites necessários;

**3.2** Providenciar canal de comunicação permanentemente aberto com a família da vítima, disponibilizando o número funcional e coletando os números de telefone dos familiares.

## 4 COMO ATUAR NO CURTO PRAZO E DEFINIR ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO?

**4.1** Acionar a rede de agentes públicos/órgãos/entidades que atuam na defesa dos direitos humanos para definir estratégia de atuação conjunta. É importante que esse contato seja estabelecido por meios rápidos e não burocráticos (ligação telefônica, mensagem via WhatsApp ou outras ferramentas de comunicação rápida). Em geral, os órgãos do Estado com atuação na área são as Comissões Estaduais de Direitos Humanos, a Comissão de Direitos Humanos da OAB local e nacional, os Defensores Regionais de Direitos Humanos da DPU e órgão análogo nas DPEs, bem como promotores da segurança pública e/ou PGJs locais;

**4.2** Conforme o caso, articular reunião com representantes do Executivo, Legislativo, Judiciário e MP Estadual, nas 24 horas seguintes ao fato, para traçar medidas imediatas de atuação conjunta;

**4.3** Comunicar os órgãos das esferas Estadual e Federal sobre o assunto, solicitando providências/acompanhamento. Além dos já mencionados, é importante acionar, em âmbito federal: Comissões de Direitos Humanos da Câmara e do Senado, bem como o Ministério de Direitos Humanos e o Ministério da Justiça e Segurança Pública;

**4.4** Havendo suspeita de envolvimento de agentes de segurança pública nos crimes, acionar a corregedoria das polícias e o promotor responsável pelo controle externo, em articulação com o representante da 7ª CCR local;

**4.5** Verificar a necessidade de inserção de membros do movimento social e de familiares em programas de proteção, seja o Provita (Programa Federal de Assistência e Proteção a Vítimas e Testemunhas), seja o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos;

**4.6** Após o choque inicial, realizar reunião com os movimentos sociais atingidos, bem como com familiares, para verificar as principais demandas deles.

## 5 COMO ATUAR PARA ALÉM DO CURTO PRAZO?

**5.1** Acompanhar a apuração dos fatos, formalizando mediante instauração de um PA, sempre verificando se é cabível/adequado o deslocamento de competência para a Justiça Federal;

**5.1.1** A melhor maneira de acompanhar essa apuração é requisitar cópias periódicas do inquérito policial, bem como entrar em contato com o delegado e o promotor responsáveis, para verificar como andam as investigações. Muitas vezes, agentes de segurança pública estão diretamente envolvidos nos crimes, o que pode prejudicar a apuração. A opinião/postura dessas autoridades é fundamental na formação do convencimento do PDC/PRDC;

**5.1.2** A opinião dos movimentos sociais atingidos e dos familiares sobre o ritmo das investigações, bem como o comportamento dos agentes responsáveis por ela, também pode ser elemento precioso para obter indícios sobre a inércia ou o atraso proposital do Estado na apuração do crime;

**5.2** Realizar eventos em marcos temporais específicos (30 ou 100 dias após o fato, por exemplo) é também uma importante estratégia para aumentar a visibilidade do caso e, consequentemente, o engajamento das instituições. Entre as sugestões está a promoção de audiências públicas ou mesmo de reuniões.

# Ameaças contra Defensores de Direitos Humanos no Campo: Possibilidades de Atuação

Em *Violências praticadas contra Defensores de Direitos Humanos no Campo – Possibilidades de Atuação*, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, por meio do seu Grupo de Trabalho Reforma Agrária, apresentou um roteiro de atuação com subsídios para o membro do Ministério Público Federal em caso de violências praticadas contra defensores de direitos humanos. Como estabelecer o primeiro contato institucional? Como acompanhar o impacto do ocorrido e reforçar o papel institucional do MPF? Essas e outras questões serviram de diretriz para o roteiro, cujo principal objetivo era oferecer uma proposta de atuação proativa da Instituição e de diálogo permanente com as famílias das vítimas do conflito.

Permanece, contudo, o desafio de prevenir tais violências. A publicação anterior aponta para uma atuação pós-conflito, o que é importante para a busca de respostas institucionais e responsabilizações, favorecendo um efeito pedagógico quanto a repetições no futuro. Todavia, diante de fatos consumados, as vidas não serão retomadas. Por isso, é necessário estabelecer também uma atuação preventiva, que assegure a presença institucional e iniba a tentativa de silenciamento de defensores de direitos no campo.

Para enfrentar o cenário que antecede a prática de qualquer ato de violência, a adoção de medidas institucionais e administrativas céleres e coordenadas pode ser um diferencial na resposta a ameaças e intimidações. Com isso, espera-se garantir não apenas a integridade física dos defensores de direitos humanos, mas a continuidade da luta na qual se baseiam, que é justamente o que a violência pretende silenciar.

## 1 AMEAÇA COMO UMA QUESTÃO INSTITUCIONAL

O primeiro e fundamental passo quando em contato com um defensor de direitos humanos ou grupo de defensores de direitos humanos ameaçados é proceder à institucionalização do fato. Para garantir a segurança da informação e permitir uma melhor investigação, são recomendados os passos a seguir:

### 1.1 Formalize a existência da ameaça

Efetive o registro da ocorrência na delegacia do lugar do fato, de modo que Estado tenha conhecimento oficial. Sempre fazer o registro quando novas ameaças acontecerem, quantas forem – uma, duas, três, quatro; pela mesma ou por outra pessoa ou grupo de pessoas; contra a mesma ou diversa pessoa ou grupo de pessoas. Quanto mais preciso o registro, mais fácil a caracterização da omissão específica.

**1.2** Quem formaliza?

De início, identifique se a ameaça parte de particulares ou se há envolvimento direto ou indireto das forças de segurança pública locais na ameaça – situação muito comum em reintegrações de posse e/ou demais conflitos no campo, já que a segurança privada fora do expediente é comum nessas localidades.

Caso a vítima ou grupo vítima da ameaça não se sinta confortável ou o(a) procurador(a) identifique que não seja prudente à vítima fazê-lo, o registro pode ser realizado por delegado agrário (no estado onde houver), pelo Ministério Público local ou pelo próprio procurador oficiante, que irá tratar a informação em seguida.

**1.3** Acompanhe a atuação do Poder Público local

Normalmente as ameaças são registradas em regiões onde os conflitos já existem, então é importante instaurar procedimento específico e sigiloso para tratar do tema, acompanhando a ação do Poder Público local, antes de adotar outra medida.

## PADRONIZAÇÃO DE REGISTRO E FLUXOS NO MPF

A alimentação adequada dos sistemas de acompanhamento processual permite uma melhor interlocução com a PFDC e mais facilidade de priorização do caso. Por isso, recomenda-se uma padronização no registro da ementa do procedimento, da seguinte forma:

Defensores de direitos humanos. Campo. Violência. Ameaça (de morte/lesões etc). (Nome da localidade). (Nome ou qualificação da vítima). (Nome de possível autor da ameaça).

Outra medida importante consiste na expedição de portaria no gabinete para classificar os procedimentos que tratam dos casos sensíveis (vidas ameaçadas) como "tramitação prioritária" – estabelecendo fluxo próprio no gabinete e identificação de atribuições com servidor designado para tal.

Sugere-se a adoção de marcadores específicos no sistema Único e a definição de prazos rígidos para cumprimento das determinações pela secretaria. O objetivo é não colocá-los na tramitação ordinária dos demais procedimentos.

Por fim, a comunicação à PFDC da instauração do procedimento é imprescindível, não só pelas vias formais e pelo sistema, mas também por contato com o Grupo de Trabalho Reforma Agrária, sob qualquer forma.

## 2 O QUE FAZER APÓS RECEBER A COMUNICAÇÃO DA AMEAÇA

Ao receber uma comunicação de ameaça, é fundamental fazer uma análise, ainda que superficial, do risco. Entender quem está sendo ameaçado, quais as atividades que geraram a ameaça, em que comunidade/grupo/movimento está inserido, qual a relação com a sociedade civil local e vizinhança, bem como a vulnerabilidade (pessoa ou grupo vive isolada ou isolado?). Entender também as mesmas condições de quem ameaça (indivíduo ou grupo), assim como seu histórico e a capacidade de efetivá-la.

Para proceder à análise, ainda que perfunctória, recomenda-se a leitura do *Guia de Proteção para Comunicadores e Defensores de Direitos Humanos*[1], de Julia Lima e Thiago Firbida (Artigo 19). Recomendável também disponibilizar uma cópia para o movimento e a pessoa ameaçada. Algumas medidas ali previstas são simples, como a mudança de rotinas e a manutenção de rede de monitoramento e contatos.

Feita a análise de risco inicial, é possível efetivar o direcionamento à autoridade que melhor poderá tratar a informação (caso ela tenha sido registrada diretamente com o membro do MPF, e não com outra autoridade local).

### **2.1** Diálogo com atores sociais e institucionais da região

Entreviste pessoas do grupo/movimento do qual a(s) vítima(s) faz(em) parte ou com histórico de atuação na região, assim como agentes de segurança pública com histórico de atuação na área de proteção de defensores de direitos humanos.

### **2.2** Encaminhe as demandas

Nos casos mais simples e sem envolvimento direto ou indireto da autoridade policial local, pode-se encaminhar os documentos para o delegado competente e oficiar ao Ministério Público local e à Secretaria de Segurança Pública, solicitando audiência para reforçar a importância da proteção do defensor de direitos humanos. Cabe, nesse caso, cientificar a Secretaria de Segurança Pública da omissão específica ou qualificada em caso de inação ou concretização da ameaça, registrando também em ata.

### **2.3** Falta de compromisso com a investigação

Caso haja indícios de falta de compromisso das autoridades locais com a investigação, deve-se avaliar se é caso de acionar o Ministério Público local ou eventual Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado, entrando em contato até mesmo com o procurador-geral de Justiça para relatar a gravidade da situação, bem como com o secretário de Segurança Pública e o governador.

---

1. LIMA, Júlia; FIRBIDA, Thiago. Guia de Proteção e segurança para comunicadores e defensores de Direitos Humanos. **Artigo 19**, nov. 2014. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/11/guia_de_protecao_e_seguranca_para_comunicadores_e_defensores_de_direitos_humanos.pdf. Acesso em: 25 nov. 2019.

A cientificação por escrito é sempre importante para a configuração da omissão específica em caso de falha na proteção, mas também são importantes as reuniões presenciais, registradas em ata, para cobrar ações. Essa medida pode ser adotada em relação ao item 2.2, caso a situação se agrave ou sejam identificados motivos que tornem o caso mais complexo.

### 2.4 Acompanhamento do caso

Se a situação já tiver sido registrada perante a autoridade competente, é necessário adotar um constante monitoramento, podendo acionar as medidas previstas no item 2.3, caso a situação se agrave ou mereça novas providências – sendo importante manter reuniões periódicas com os agentes públicos envolvidos (normalmente mensal ou bimestral).

## 3 COMO PROTEGER UM DEFENSOR DE DIREITOS HUMANOS

Um defensor de direitos humanos ameaçado merece tratamento específico, mediante proteção garantida pelo Estado. Além da potencial violação da integridade física, a ameaça geralmente tem a finalidade de interromper a atividade do ameaçado e intimidar a luta social pela qual o grupo ou movimento atua, e essa questão deve ser considerada – em conjunto com o defensor, órgãos e entidades parceiros – para definir as providências a serem adotadas.

As medidas a seguir correspondem às diretrizes internacionais dos programas de proteção de defensores de direitos humanos[2], logo, podem e devem ser seguidas de acordo com a análise de risco a ser efetivada na triagem inicial e em conjunto com os órgãos de segurança pública envolvidos na proteção do indivíduo ameaçado.

### 3.1 Programas de proteção estaduais

Apenas cinco estados possuem programas locais de proteção a defensores de direitos humanos: Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro. Bahia e Pará ainda estão em fase de implantação, com algumas dificuldades.

Recomenda-se fortemente buscar os programas estaduais de proteção, bem como a implementação de programas similares nos estados em que ele ainda não existe – uma atuação, evidentemente, que extrapola o caso individual e deve ser tratada em procedimento separado.

2. Saiba mais: www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1/sobre-o-ppddh.

### 3.2 Requisitos para inclusão no programa

Os requisitos para inclusão em programa de proteção de defensores de direitos humanos normalmente são os seguintes: a) voluntariedade; b) representar um coletivo e ser reconhecido como representante legítimo desse coletivo. Além disso, a ameaça sofrida deve estar ligada às atividades do requerente enquanto defensor de direitos humanos. Assim, é necessário um requerimento que pode ser feito pelo próprio ameaçado ou pelo Ministério Público, desde que autorizado pela vítima das ameaças.

### 3.3 Proteção em programa nacional

Para situações em que não existe programa estadual, é possível acionar o Programa Nacional de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, mediante prévia avaliação quanto ao cenário encontrado. O programa é gerido por uma entidade autônoma (organização não governamental) desde 2010, o Centro Popular de Formação da Juventude – Vida e Juventude. Para inclusão, basta enviar e-mail para *defensores@mdh.gov.br* com as informações detalhadas no artigo 14 da Portaria nº 300/2018 do Ministério de Direitos Humanos: nome da pessoa ameaçada e seus dados pessoais; relato da situação de risco; bem como a atuação do defensor e telefones de contato. É recomendável, também, o contato telefônico prévio com o programa. O convênio atual para gestão do programa dura até o final de 2020. Os telefones para contato são: (61) 2027-3990, 2027-3365, 2027-3126, 2027-3268, 2027-3576.

### 3.4 Medidas e etapas da inclusão em programas de proteção

As medidas protetivas são realizadas e articuladas pelo programa e compreendem as seguintes etapas:

a) visitas ao local de atuação do defensor para análise preliminar do caso e da ameaça;

b) realização de audiências públicas de solução de conflitos;

c) divulgação da atividade do defensor e do Programa;

d) articulação com órgãos envolvidos na solução das ameaças;

e) acompanhamento das investigações e denúncias;

f) monitoramento por meio de visitas periódicas ao local de atuação do defensor para verificar a permanência do risco e a situação de ameaça;

g) retirada provisória do defensor do seu local de atuação, em casos excepcionais e emergenciais;

h) proteção policial em casos de grave risco e vulnerabilidade.

## 4 SITUAÇÕES EMERGENCIAIS

Em cenários onde o programa de proteção falha ou não é acionado, é necessário identificar algumas medidas que possam prevenir a consumação das ameaças.

### 4.1 Cenário sem indicação de risco iminente

Caso o risco não seja iminente, podem ser suficientes as medidas listadas no guia de proteção:

a) **rede de contatos**, com números em que podem ser acionadas, 24 horas, as autoridades locais responsáveis pela segurança pública;

b) **rede de monitoramento** de colegas do grupo ou movimento, amigos e família que fazem contato periodicamente com a vítima da ameaça e possam notificar as autoridades caso esse contato cesse; e

c) **mudança de rotinas e hábitos**, bem como a investigação criminal rápida e eficiente e a cobrança constante pelo membro.

### 4.2 Cenário de risco atual ou iminente

Caso o risco seja atual, iminente ou apresente grau elevado, pode ser recomendável a remoção temporária da pessoa do local. Caso ela não possua recursos próprios, a remoção pode e deve ser patrocinada pelos órgãos de segurança pública local – é possível manejar ação judicial para assegurar essa garantia. Alguns movimentos sociais também atuam nesse sentido, voluntariamente, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), quando dispõem de recursos.

### 4.3 Medidas alternativas à remoção

Caso não seja desejável a remoção (ou isso vá contra a vontade da vítima), outras medidas podem ser tomadas, como a solicitação de patrulhamento ostensivo constante no local de atuação – o que pode ser feito por equipes de fora da localidade em caso de comprometimento da polícia local e, especialmente, quando se trata de ameaça a um coletivo, e não a um ou poucos indivíduos.

Também é recomendável, como visto, que as autoridades de segurança pública locais forneçam contatos que possam ser acionados 24h por dia, no caso de situações de emergência ou para relatarem algum evento incomum (rede de contatos).

### 4.4 Visita periódica do MPF

A visita periódica do membro ou de equipe da Procuradoria – escoltado pela Polícia Federal – também pode ser medida eficaz para dissuadir ameaças mais graves,

tendo em vista a construção da imagem de que existe uma rede de proteção por trás da pessoa ameaçada, reduzindo sua vulnerabilidade diante dos olhos de quem ameaça.

### 4.5 Escolta 24 horas

A escolta 24 horas para indivíduo seriamente ameaçado de morte é medida derradeira, mas que pode ser acionada também em casos excepcionais (tentativas frustradas de homicídio efetivadas, autores da ameaça que já mataram outros integrantes do grupo ameaçado etc). As medidas 4.3, 4.4 e 4.5 também podem ser pleiteadas judicialmente, mas podem ser precedidas de recomendação, juntando todos os registros, para bem configurar a omissão específica do Estado – isso, é claro, se a urgência do caso permitir.

## 5 DIVULGAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Ao contrário do que possa parecer, a divulgação na mídia do contexto do conflito pode ser, em alguns casos, mais benéfica para a vítima, tendo em vista que as ameaças a defensores de direitos humanos têm como fim imediato não a sua consumação ou evitar sua divulgação (na maioria dos casos), mas fazer com que cesse a atividade do defensor. Uma vez que a luta do defensor e a atuação dos órgãos de segurança pública sejam divulgadas – caso, evidentemente, não atrapalhe as investigações –, a percepção de vulnerabilidade do agressor para com a vítima se altera.

### 5.1 Comunicação institucional

Indica-se a avaliação quanto à elaboração de *release* pela assessoria de comunicação local sobre a luta do defensor e, eventualmente, sobre o caso. Sugere-se que o membro conceda entrevistas sobre o tema e incentive as demais autoridades a fazer o mesmo.

Providências como essas dão corpo, institucionalidade e legitimidade às demandas, despersonalizam a luta daquele defensor de direitos humanos e reduzem a percepção de "poder" do agressor de influir no rumo dos acontecimentos. Essa medida, por óbvio, deve ser discutida com a vítima e o movimento/grupo ao qual pertence. É prudente também efetivar uma análise de risco, consultando autoridades locais ou nacionais especialistas no assunto.

### 5.2 Audiências e reuniões públicas: abordagem proativa do tema

Adotada a medida do item 5.1, torna-se importante não deixar o caso sair da mídia, realizando audiências públicas por meio do Ministério Público e/ou Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores e/ou outros atores para tratar do tema constantemente. É cabível também divulgar *releases* da evolução dos casos, das medidas adotadas etc. Recomenda-se, ainda, realizar algum ato mensalmente ou bimestralmente até, ao menos, cessar a gravidade do risco.